

Janne Salminen

20.6.2024

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta (HE 66/2024 vp)

Hallituksen esitys

1. Esityksessä ehdotetaan, että muutettavaksi asevelvollisuuslakia (1438/2007). Esityksen tavoitteena on mahdollistaa Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettujen asevelvollisten kertausharjoitukseen määrääminen rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi voimassa olevassa laissa säädettyä kolmea kuukautta nopeammin. Asevelvollisuuslain 32 §:ää ehdotetaan muutettavaksi siten, että kertausharjoitukseen määräämisestä nopeutetusti olisi mahdollista. Lisäksi päätöksenteko yksinomaan rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi määrättävästä kertausharjoituksesta osoitettaisiin tehtäväksi noudattaen rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyä sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä. Aikaisemmasta poiketen myös rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen perusteella pidettäviin kertausharjoituksiin olisi ehdotuksen mukaan mahdollista määrätä Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä laissa säädettyä muutoin määräaikaa nopeammin, kun Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä välttämätön tarve sitä edellyttää. Lisäksi lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että 48 §:ään lisätään uusi Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä koskeva kertausharjoitusperuste. Lain 48 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi, että reservin kertausharjoituksilla ”mahdollistetaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen”.

2. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 15.7.2024.

3. Hallitus on katsonut, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus on kuitenkin pitänyt asian yhteiskunnallisen merkityksen ja asevelvollisuuslain 48 §:n soveltamisalan laajentamisen vuoksi suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Arviointia

4. Käsillä olevassa asiassa laajennetaan asevelvollisuuslain 48 §:n soveltamisalaa. Voimassa olevan lain mukaan reservin kertausharjoituksilla: 1) pidetään yllä varusmiespalveluksen ai-

kana saatuja sotilaallisia tietoja ja taitoja sekä koulutetaan vaativampiin tehtäviin; 2) perehdytetään asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin; 3) harjoitetaan joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa; 4) mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Uusi 5 kohta lisäisi tähän sen, että kertausharjoituksilla ”mahdollistetaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen”. Asevelvollisuuslain 32 §:n muutos tarkoittaisi, että kertausharjoitukseen voitaisiin määrätä hyvin nopeassa aikataulussa.

5. Hallituksen esityksen tavoitteena on mahdollistaa ”Suomen turvallisuusympäristössä ilmevä välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettujen asevelvollisten kertausharjoitukseen määrääminen rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi laissa säädettyä kolmea kuukautta nopeammin”. Tarkoituksena on parantaa reagointikykyä nopeasti kehittyviin rajaturvallisuuden muutoksiin siten, että vastaaviin rajaturvallisuustilanteiden muutoksiin pystyttäisiin vastaamaan tulevaisuudessa myös normaaliolojen keinoilla tilanteen välttämättömyyden sitä edellyttäessä. Hallituksen esityksen mukaan ehdotettu uusi kertausharjoitusperuste on tarkoitettu käyttöön otettaviksi ainoastaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömien toimintojen turvaamiseksi ja poikkeuksellisissa tilanteissa. Tällaisilla tilanteilla tarkoitettaisiin erittäin nopeita ja poikkeuksellisia rajaturvallisuuden tilannekehityksiä kuten esimerkiksi hybridiuhkista johtuvaa erittäin nopeasti kehittyvää rajaturvallisuuden häiriötä laajamittaisen välineellistetyn maahantulon muodossa taikka suuronnettomuuden tai pandemian aiheuttamia laaja-alaista rajasulkua. Kyseessä voisi olla myös esimerkiksi valtakunnan rajan tehostettua valvontaa edellyttäviä tilanteita esimerkiksi pandemian tai suuronnettomuuden vaikutusten Suomeen leviämisen estämiseksi. Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun viranomaisten käytössä olevat resurssit osoittautuisivat tilanteessa riittämättömiksi siten, että rajaturvallisuuden ylläpitäminen vaarantuisi ilman nopeiden toimien käynnistämistä (jakso 3 Tavoitteet). Pykäläkohtaisissa perusteluissa uuden 48 §:n 5 kohdan osalta todetaan, että ehdotuksella ”mahdollistettaisiin rajaturvallisuuden ylläpitämisen valmiuden joustava kohottaminen myös silloin, kun rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä häiriö ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuva. Edellytyksenä olisi, että kertausharjoituksen järjestäminen olisi välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen. Tämä tarkoittaisi poikkeuksellisia ja nopeita rajaturvallisuuden tilannekehityksiä kuten esimerkiksi hybridiuhkista johtuvaa erittäin nopeasti kehittyvää rajaturvallisuuden häiriötä laajamittaisen välineellistetyn maahantulon muodossa taikka suuronnettomuuden tai pandemian aiheuttamia laaja-alaista rajasulkua. Kyseessä voisi olla myös esimerkiksi valtakunnan rajan tehostettua valvontaa edellyttäviä tilanteita pandemian tai suuronnettomuuden vaikutusten Suomeen leviämisen estämiseksi”. Lisäksi painotetaan sitä, että ”kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin viimesijaisena keinona vain, kun rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei olisi mahdollista tai se muodostuisi kohtuuttoman vaikeaksi viranomaisten tavanomaisilla resursseilla tai muilla keinoilla, joita esityksessä on kuvattu jaksossa 5.1. Kynnys keinon käyttämiselle on siten varsin korkea ja välttämätön tarve on pystyttävä perustelemaan”.

6. Suomen perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Maanpuolustusvelvollisuus muodostaa hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia (PeVL 9/2007 vp), mutta rajoitusten hyväksyttävyyttä on arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (HE 309/1993 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan tämä merkitsee, että rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen

sekä asevelvollisten oikeusturvaan (ks. PeVL 22/2016 vp, ja esim. siinä viitattut lausunnot PeVL 11/2016 vp ja PeVL 9/2007 vp).

7. Perustuslain 127 §:n tarkoittama maanpuolustusvelvollisuutta ei ole itse säännöksessä määritelty tarkemmin, mutta esitöiden perusteella sen on tarkoitettu kattavan sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi mutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat (ks. HE 1/1998 vp, s. 182). Tätä olisi kuitenkin ollut syytä hallituksen esityksen perusteluissa avata suhteessa siihen, mistä nyt tarkoitettavassa kertausharjoitusperusteessa on kysymys suhteessa tähän kokonaisuuteen.

8. Tilanne vastaa osin sitä arviointitilannetta, joka perustuslakivaliokunnassa on ollut käsillä arvioitaessa kertausharjoitusten tarkoitusten laajentamista voimassa olevan asevelvollisuuslain 48 §:n 4 kohdan nojalla (”mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen”). Perustuslakivaliokunta on tuolloin antanut asiassa lausunnon PeVL 22/2016 vp.

9. Siinä yhteydessä perustuslakivaliokunta on todennut, että ehdotetusta palvelusvelvollisuudesta seuraa rajoituksia ainakin perustuslain 7 §:ssä turvattuun henkilökohtaiseen vapauteen, 9 §:n liikkumisvapauteen, 10 §:n yksityis- ja perhe-elämän suojaan sekä 18 §:n mukaiseen oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Lisäksi sen mukaan velvollisuuksien kohdentamiseen ja niistä vapauttamiseen liittyy syrjinnän kieltöön liittyviä kysymyksiä. Samoin se on lisännyt, että esitys on myös merkityksellinen tasavallan presidentin päätöksentekoa koskevan perustuslain 58 §:n kannalta.

10. Nämä perusoikeudet ja niiden rajoittaminen on käsillä myös nyt. Mainittujen perusoikeusrajoitusten vuoksi on kiinnitettävä huomiota tässäkin yhteydessä rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen.

11. Hallituksen esityksen perustelujen ja tavoitteiden perusteella arvioituna uusi kertausharjoitusperuste ei ole täysin tarkkarajainen suhteessa jo olemassa olevaan 4 kohdan kertausharjoitusperusteeseen. Lisäksi on huomattava asevelvollisuuslain 79 §:n mukaan reservissä olevia asevelvollisia voidaan määrätä ”lyhyeksi, kuitenkin enintään 14 päivän ajaksi, puolustusvoimissa saamansa erityiskoulutuksen mukaisiin lääkintä-, pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja suojelualan sekä muihin vastaaviin tehtäviin, joihin ei liity sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä, jos se on välttämätöntä valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa”. Kun itse säädösehdotus 48 §:n 5 kohdan lisäyksenä on verraten yleinen vähintäänkin perusteluissa olisi ollut kyettävä selkeämmin tuomaan esiin tämä kertausharjoitusten käyttöperuste. Nyt yleisperusteluissa on mielestäni laveampi kuvaus kertausharjoituksen käyttöaiheesta kuin säädöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa. Lisäksi jää jossain määrin epätasaisesti määritellyksi uuden kohdan sijoittuminen asevelvollisuuslain kokonaisuuteen. On myös huomattava, että itse rajavartiolain (3.1 §) mukaan rajavartiolaitoksen tehtävänä on ”rajaturvallisuuden ylläpitäminen”. Siten ei perusoikeusrajoituksen hyväksyttävyydenkään näkökulmasta vaikuta täysin ongelmattomalta se, että kertausharjoituksella tullaan hyvin lähelle rajavartiolaitoksen tehtävää. Perusteluissa siltä osin kuin kuvataan vaihtoehtoisia toteutustapoja, tuodaan myös esiin se, että kertausharjoituksella olisi tarkoitus hallita niitä taloudellisia vaikutuksia, joita sillä tilanteella, johon nyt käsiteltävällä ehdotuksella pyritään puuttumaan, väistämättä olisi. Tällöin vaikutettaisiin jo etääntyvän kertausharjoitusinstrumentin niistä tarkoituksista, joita asevelvollisuuslaki lähtökohtaisesti ilmentää. Vaikka hallituksen esityksessä lähtökohtaisesti kyetään myös esityksen tarkoittamien perusoikeusrajoitusten osalta esittävään hyväksyttäviin syitä, jotka voidaan palauttaa esimerkiksi perustuslain 127 §:n tar-

koittamaan maanpuolustusvelvollisuuteen, hallituksen esityksessä on myös ylläviittaamiani piirteitä, joilla ei mielestäni kaikin osin täysin asianmukaisesti voida perustella kertausharjoitusinstrumentin käyttötarkoituksen tällaista laajentamista.

12. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmassa lausunnossaan PeVL 22/2016 vp todennut sääntelyn tarkkarajaisuuteen ja täsmällisyyteen liittyen seuraavaa.

”Ehdotetun 32 §:n 3 momentin mukaan asevelvollinen voidaan määrätä kertausharjoituksiin, jos Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve sitä edellyttää. Tällainen yleinen tiettyyn tarpeeseen liittyvä kriteeri on varsin avoin ja epämääräinen, eikä se varmista perusoikeuksien rajoitusten rajaamista vain välttämättömään. Toisaalta valiokunnan mielestä on selvää, että kaikkia Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviä tarpeita ei ole mahdollista etukäteen laissa määritellä. Koska kysymys on kuitenkin varsin syvälle käyvästä puuttumisesta muun muassa henkilökohtaiseen vapauteen, perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että kertausharjoituksiin määräämistoimivalta rajattaisiin tilanteisiin, joissa Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve sitä välttämättä edellyttää. Valiokunnan mielestä säännöksen alku voisi kuulua täten esimerkiksi seuraavasti: ”Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä...”.”

13. Nyt ehdotettu nojautuu perustuslakivaliokunnan aikaisemmassa yhteydessä toiseen tarkoitukseen esittämään täsmennykseen. Sikäli se täyttää perustuslakivaliokunnan aikaisemmin kertausharjoituksiin määräämistä koskevaa vaatimusta toimivallan käytöstä täsmällisesti vain välttämättömään. Asevelvollisuuslain 32 §:n ja 48 §:n 5 kohdan perusteella ”turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä voitaisiin reserviin kuuluvia asevelvollisia määrätä” (32 §) kertausharjoituksiin, joilla mahdollistetaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen (48 § 5 kohta).

14. Ehdotettu sääntely ei ole aivan linjakasta mutta välttämättömyyden korostaminen näin pyrkii käsitykseni mukaan osoittamaan sitä, että tämä menettely säädettäisiin poikkeuksellisia, kansalliseen turvallisuuteen ja sen uhatuksi tulemisen tilanteita silmällä pitäen. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että ollaan tekemisissä normaaliolojen sääntelyn kanssa. Poikkeuksellisuutta voisi edelleen pyrkiä tuomaan nyt toteutunutta selkeämmin esiin etenkin, kun säädöksen yleisperustelut ja yksityiskohtaiset perustelut eivät ole täysin linjassa toistensa kanssa. Niiden perusteella kertausharjoitusperusteen käyttöala voisi muodostua varsin laajaksi, mitä en pidä asianmukaisena perustuslain perusoikeusrajoitusten täsmällisyys ja tarkkarajaisuusvaatimusten kannalta. Myös toimivallan käytön kynnys on säädöksen ja perustelujen perusteella epäselvä, koska yhtäältä korostetaan viimesijaisuutta ja toisaalta viitataan siitä, että tilanteessa, jossa toimivaltaa käytettäisiin, tilanteen hoitaminen voisi olla kohtuuttoman vaikeaa viranomaisten tavanomaisilla resursseilla tai muilla keinoilla. Lisäksi kokonaisuutta hämentää se, että kertausharjoitusta käytettäisiin rajavartiolaitoksen tehtävän täyttämiseksi. Siinä olisi tarpeen jotenkin säädöksessä tuoda esiin, että rajavartiolaitos ei itse enää kykene muilla keinoilla hallitsemaan tilannetta.

15. Tämä liittyy siihen, että käsillä on perustuslakivaliokunnan aikaisemmin toteamin tavoin merkittävä puuttuminen muun muassa henkilökohtaiseen vapauteen. Se edellyttää myös sitä, että kertausharjoituksiin määräämisen soveltamisalan pitäisi olla yksiselitteinen. Tällöin toimivallan käyttö olisi ennustettavaa. Nyt soveltamisen kriteeristö jää mielestäni perusteettoman avoimeksi, vaikka epäilemättä kaikkien tulevaisuuden tilanteiden kuvaaminen onkin

vaikeaa. Tällä hetkellä ei kuitenkaan enää voida viitata vain siihen, että esimerkiksi kaikenlainen hybridivaikuttaminen ym. on hankalasti määriteltävissä, koska siihen liittyvään sääntelyä on jo runsaasti olemassa, myös perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyinä (ks. esim. PeVL 29/2022 vp).

16. Siltä osin kuin kysymys päätöksentekomenettelystä, voidaan todeta, että perustuslain 58.5 §:n mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan 22/2016 vp käsitellyt käsillä olevassa tilanteessa noudatettavaa päätöksentekomenettelyä. Nyt ehdotetaan lisäystä, jonka mukaan yksinomaan rajavartiolaitoksen ylläpitämiseksi määrättävän kertausharjoituksen päätöksenteossa sovellettaisiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä. Menettely vastaa perustuslakivaliokunnan lausunnossaan PeVL 22/2016 vp edellyttämää.

17. Esitykseen ei sisälly ehdotuksia, joilla laajennettaisiin tai luotaisiin täysin uusia toimivaltuuksia kertausharjoituksiin määrätyle. Siinä ei myöskään muuteta kertausharjoitukseen määrittämiseen liittyvää menettelyä muutoin. Laki tuntee jo myös sen, että kertausharjoitukseen voidaan määrätä pääsäännöksi säädetystä määräajasta poiketen. Se, että nyt ehdotettua uutta kertausharjoitusperustetta nimenomaan esitetään sovellettavaksi pääsäännöksi säädetystä määräajasta poiketen, korostaa mielestäni yllä esittämäni tarvetta perusteen muotoilemiseen riittävän täsmälliseksi ja myös sen viimesijaisuutta korostavaksi niin, että soveltamis-kynnys on riittävän korkea ja jo sellaisenaan osoittaa kyseisen kertausharjoituksen liittyvän täysin poikkeuksellisiin tilanteisiin, joista viranomainen, jonka tehtävänä on rajavallisuuden ylläpitäminen, ei muuten kykene selviytymään.