

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta

Puolustusvaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta (HE 66/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava puolustusvaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Elina Kokkonen, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus, sisäministeriö
- eversti Jyrki Ojala, sisäministeriö
- oikeudellinen neuvonantaja Juha Raine, tasavallan presidentin kanslia
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- professori Sakari Melander
- professori Janne Salminen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 15.7.2024.

Esitykseen sisältyy lakiehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2024 vp

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Esityksessä ehdotetaan muutettaviksi asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:ää. Kertausharjoituksen tarkoitusta koskevaa 48 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että reservin kertausharjoituksen tarkoituksena voi olla myös mahdollistaa rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen. Kertausharjoitukseen määräämistä koskevassa 32 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi niistä reserviläisistä, joita voidaan määrätä rajaturvallisuuden ylläpitämistä varten järjestettävään kertausharjoitukseen, ja tällaista harjoitusta koskevasta päätöksentekomenettelystä.

(2) Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on esityksen perustelujen (s. 14) mukaan laajentaa lainsäädännöllä keinoja, joilla pystytään reagoimaan aiempaa nopeammin nopeasti kehittyviin rajaturvallisuuden muutoksiin siten, että vastaaviin rajaturvallisuustilanteen muutoksiin pystyttäisiin vastaamaan tulevaisuudessa myös normaaliolojen keinoilla tilanteen välttämättömyyden sitä edellyttäessä. Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin arvioinut hallituksen esitystä rajavartiolain muuttamisesta, jonka tavoitteena oli vahvistaa rajaturvallisuutta muun muassa parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä parantaa Rajavartiolaitoksen varautumista poikkeusoloihin (PeVL 37/2022 vp). Valiokunta piti (PeVL 37/2022 vp, kappale 8) tuolloin arvioitujen ehdotusten tavoitteita hyväksyttävänä ja painavina. Valiokunnan mukaan valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 16/2022 vp, kappale 10). Valiokunnan mielestä myös nyt ehdotetulle sääntelylle on hyväksyttäviä ja painavia perusteita.

(3) Ehdotettu sääntely muistuttaa osin hyvin läheisesti perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2016 vp) säädettyä sääntelyä kertausharjoituksista sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen mahdollistamiseksi. Erona tuolloin arvioituun lakiehdotukseen, samoin kuin asevelvollisuuslain 48 §:n 1—3 kohdassa tarkoitettuihin kertausharjoituksiin, on kuitenkin se, että nyt ehdotettu kertausharjoitus ei perusteluissa (s. 14—15) mainitulla tavalla liity sotilaalliseen uhkaan tai uhkan sotilaallista luonnetta ei pystytä osoittamaan.

Maanpuolustusvelvollisuus

(4) Ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain maanpuolustusvelvollisuutta koskevan 127 §:n kannalta. Jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei määritellä säännöksessä tarkemmin, mutta perustuslain esitöiden mukaan se kattaa aikaisempaan tapaan sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Säännöksen piiriin kuuluu asevelvollisuus puolustusvoimissa ja siihen liittyen velvollisuus osallistua maanpuolustustarkoitusta palvelemaan muuhun koulutukseen (HE 1/1998 vp, s. 181—182).

(5) Nyt ehdotettuun kertausharjoitukseen osallistuvat toimivat rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n mukaan rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Heihin sovelletaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2018 vp) säädettyä rajavartiolain 34 d §:n sääntelyä Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena toimivien asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan toimivaltuuksista.

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2024 vp

(6) Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt rajavartiolain 34 d §:n sääntelyä ongelmallisena. Valiokunta on todennut tarkastelleensa perustuslain 127 §:n kannalta kysymystä siitä, millaisiin tehtäviin asevelvollisia voidaan määrätä. Valiokunta on pitänyt mahdollisena sääntelyä asevelvollisen määräämisestä puolustusvoimille sinänsä kuulumattomiin, mutta luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistäviin lyhytkestoisiin tehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 7/II). Samoin on voitu säätää asevelvollisten määräämisestä osallistumaan muun muassa tiettyihin virka-aputehtäviin ja pelastustehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 6—7). Rajavartiolaissa säänneltäviksi ehdotetut tehtävät (kuten henkilöllisyyden selvittäminen, kulkuneuvon pysäyttäminen ja liikenteen ohjaaminen, turvallisuustarkastuksen suorittaminen) olivat valiokunnan mukaan luonteeltaan asevelvollisille sopivia, ja niiden voitiin arvioida edistävän asevelvollisten koulutusta. Laissa oli myös asianmukaiset säännökset tehtävien kestosta, toimivaltuuksien sisällöstä ja rajauksista sekä koulutuksesta (PeVL 6/2018 vp, s. 4—5, ks. myös PeVL 65/2016 vp, s. 6).

(7) Perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus muodostaa perustuslakivaliokunnan mukaan hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia. Asevelvollisten perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia on kuitenkin arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (HE 309/1995 vp, s. 24—25). Rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota muun muassa niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä asevelvollisten oikeusturvaan (PeVL 9/2007 vp, s. 2—3, ks. myös PeVL 22/2016 vp, s. 2).

(8) Nyt 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. Perustuslakivaliokunta toteaa, että nyt ehdotetussa sääntelyssä, samoin kuin aikaisemmin tarkastellussa asevelvollisuuslain 48 §:n 4 kohdan mukaisessa sääntelyssä kyse on varsin syvälle käyvistä puuttumisista muun muassa henkilökohtaiseen vapauteen (PeVL 22/2016 vp, s. 3).

Sääntelyn soveltamisedellytykset

(9) Reservin kertausharjoituksilla mahdollistetaan ehdotetun asevelvollisuuslain 48 §:n 5 kohdan mukaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen. Ehdotetun asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin mukaan Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä voidaan reserviin kuuluvia asevelvollisia määrätä myös 48 §:n 5 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen 2 momentissa säädetyksi kolmen kuukauden määräajasta poiketen.

(10) Sääntelyn soveltaminen on sinänsä asianmukaisesti kytketty välttämättömyysohjeeseen (ks. PeVL 22/2016 vp, s. 3). Esityksen perusteluissa (s. 35) korostetaan lisäksi, että kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin viimesijaisena keinona. Perustelujen mukaan kynnys keinon käyttämiselle on siten varsin korkea ja välttämätön tarve on pystyttävä perustelemaan.

(11) Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn perusteella ei kuitenkaan ole riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määriteltävissä, mitkä ovat ne rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liitty-

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2024 vp

vät häiriötilanteet, jotka mahdollistaisivat kertausharjoitukseen määräämisen. Rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä reservin kertausharjoitus olisi mahdollinen, jos se on välttämätön "rajaturvallisuustilanteesta johtuen". Ehdotetun sääntelyn sanamuoto ei näin erityisen selvästi rajaa sen soveltamiseen liittyvää välttämättömyyttä koskevaa arviointia.

(12) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan sääntelyä sotilaallisen valmiuden joustavaksi kohottamiseksi pidettävistä kertausharjoituksista todennut, että kaikkia Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviä tarpeita ei ole mahdollista etukäteen laissa määritellä (PeVL 22/2016 vp, s. 3). Samoin voidaan valiokunnan mielestä todeta myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvistä tarpeista. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden sekä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vuoksi ehdotettua 48 §:n 5 kohtaa on kuitenkin syytä valtiosääntöisistä syistä täsmentää siten, että siitä selvemmin kävisi ilmi, missä tilanteissa kertausharjoitukseen voidaan määrätä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Säännös voitaisiin valiokunnan mielestä muotoilla esimerkiksi siten, että 48 §:n 5 kohdan mukaisen kertausharjoituksen edellytyksenä olisi välttämättömyys nopeasti kehittyvän rajaturvallisuuden häiriön torjumiseksi tai valtakunnan rajan tehostettua valvontaa edellyttävän tilanteen vaikutusten estämiseksi.

Oikeusturva

(13) Nyt ehdotetusta kertausharjoituksesta voisi hakea vapautusta asevelvollisuuslain 34 §:n mukaisesti. Vapautushakemus ei asevelvollisuuslain 34 §:n 4 momentin mukaan ole pätevä syy jäädä pois palveluksesta. Palvelukseen määräämistä koskevaan päätökseen voi vaatia oikaisua ja oikaisuvaatimuksen annettuun päätökseen hakea muutosta (asevelvollisuuslain 109 ja 110 §). Palvelukseen määräämistä koskeva päätös pannaan asevelvollisuuslain 111 §:n mukaan täytäntöön oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta huolimatta.

(14) Perustuslakivaliokunta pitää sääntelyä oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta sinänsä riittävänä. Valiokunta kiinnittää oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen ja tehokkuuden kannalta (ks. myös PeVL 35/2018 vp, s. 29, PeVL 36/2018 vp, s. 33) kuitenkin huomiota siihen, että nyt arvioitavan lakiehdotuksen perustelujen (s. 40) mukaan on todennäköistä, että kutsunta-asiaain keskuslautakunnalle valituksen tehneen asevelvollisen asiaa ei ehditä ratkaisemaan ennen kertausharjoitusten alkamista.

(15) Kutsunta-asiaain keskuslautakunnalle tehty valitus on asevelvollisuuslain 114 §:n mukaan käsiteltävä ja ratkaistava kiireellisesti. Perustuslakivaliokunnan mielestä tulisi kuitenkin harkita, pitäisikö sääntelyä vielä täydentää nimenomaisin maininnoin siitä, että nyt säädettäväksi ehdotettuun kertausharjoitukseen määräämistä koskeva asia tulee ratkaista viipymättä ja ainakin ennen kertausharjoituksen päättymistä.

Asevelvollisten toimivaltuudet

(16) Hallituksen esityksen perustelujen (s. 37) mukaan rajavartiolain 34 d §:n mukaan palveluksessa olevalla asevelvollisella ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavalla ei ole itsenäistä oikeutta voimakeinojen käyttämiseen. Tällaiset tehtävät eivät perustelujen (HE 201/2017 vp, s. 40) mukaan lähtökohtaisesti edellytä voimakeinojen käyttöä, eivätkä ne ole asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaisia vaarallisia tehtäviä, joita asevelvolliset eivät saa suorittaa. Perustuslakiva-

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2024 vp

liokunta on pitänyt 34 d §:n sääntelyä toimivaltuuksien sisällöstä ja rajauksista sekä koulutuksesta asianmukaisena (PeVL 6/2018 vp, s. 5).

(17) Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja rajaturvallisuustilanteesta johtuen voimakeinojen käyttöä tai hätävarjelua edellyttävä vaarallinen tilanne voi kuitenkin nyt arvioitavan ehdotuksen perustelujen (s. 38) mukaan syntyä riskiarvioinnista huolimatta yllättäen, eikä riskiä voi täysin poistaa. Tällaisessa tilanteessa sovellettaviksi voisivat tulla rajavartiolain 35 §:n 2 momentin säännökset sivullisen voimakeinoavusta. Momentissa säädetään rajavartiomiehen tilapäisestä avustamisesta tämän pyynnöstä tai suostumuksella tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamisessa.

(18) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksessä tarkoitettuna nopeasti kehittyvässä rajaturvallisuuden häiriötilanteessa kysymys mahdollisten voimakeinojen käytöstä saattaa tulla ajankohtaiseksi useammin kuin tavanomaisesti rajavartiolain 34 d §:n mukaisesti toimittaessa. Valiokunta ei pidä aivan asianmukaisena sitä, että kertausharjoitukseen osallistuvan, rajavartiomiestä avustavan asevelvollisen voimankäyttöoikeus perustuu varsin yleisluonteiseen ja sanamuotonsa valossa ilmeisesti nyt ehdotetusta jossakin määrin poikkeavaan tilanteeseen tarkoitettuun sääntelyyn. Valiokunta kiinnittää puolustusvaliokunnan ja valtioneuvoston huomiota siihen, että voimakeinojen toimivaltuussääntelyä on vastaisuudessa syytä arvioida uudelleen.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 27/2024 vp

Helsingissä 24.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
varajäsen Ville Valkonen kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala