OIKEUSMINISTERIÖ
JUSTITIEMINISTERIET

Demokratia- ja julkisoikeusosasto **Lausunto**

Julkisoikeus

12.6.2024

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta (HE 66/2024 vp)

Eduskunnan Puolustusvaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Oikeusministeriö esittää kunnioittaen lausuntonaan seuraavan.

Uuden kertausharjoitusperusteen soveltamisala

Lähtökohdista

Esityksessä ehdotetaan asevelvollisuuslakia muutettavaksi siten, että lain 48 §:ään lisättäisiin uusi Rajavartiolaitoksen joukkoihin sijoitettuja reserviläisiä koskeva kertausharjoitusperuste. Esityksessä ehdotetaan, että kyseinen uusi kertausharjoitusperuste lisättäisiin asevelvollisuuslain 32 §:n kertausharjoituksen kutsumääräaikaa koskevaan säännökseen siten, että uuteen kertausharjoitusperusteeseen kutsuminen tapahtuisi lyhennetyllä määräajalla. Esityksessä ehdotetaan, että asevelvollisuuslain 48 §:ään lisättäisiin uusi kertausharjoitusperuste, jonka mukaan yksi kertausharjoituksen järjestämisen tarkoitus olisi se, että kertausharjoituksella ”mahdollistetaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen.”

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 48 §:n 5 kohdan viittaama rajaturvallisuuden ylläpitäminen, mihin tehtäviin reserviläisiä käytettäisiin tilanteen sitä välttämättä vaatiessa, on rajavartiolain (578/2005) 3 §:ssä säädetty Rajavartiolaitoksen tehtäväksi. Tällä voitaneen katsoa tarkoitetun, että lähtökohtaisesti rajaturvallisuuden ylläpitäminen tulee voida toteuttaa Rajavartiolaitoksen omilla kyvykkyyksillä ja henkilöstöllä, tarvittaessa rajavartiolaissa säädetysti annettavan virka-avun ja kansainvälisen avun tuella.

Ehdotettu uusi kertausharjoitusperuste olisi esityksessä kuvatulla tavalla merkityksellinen useiden eri perusoikeuksien kannalta. Tästä johtuen ehdotetun uuden kertausharjoitusperusteen soveltamisalan tulee olla mahdollisimman yksiselitteinen, jotta tällaisen toimivallan käyttöä koskeva harkinta olisi mahdollisimman ennustettavaa. Ehdotetun sääntelyn soveltamisalaa voidaan verrata esimerkiksi

Postiosoite Postadress	Käyntiosoite Besöksadress	Puhelin Telefon	Faksi Fax	S-posti, internet E-post, internet
Oikeusministeriö PL 25 FI-00023 Valtioneuvosto Finland	Eteläesplanadi 10 00130 Helsinki Finland	0295 16001 Internat. +358 295 16001	09 160 67730 Internat. +358 9 160 67730	kirjaamo.om@gov.fi www.oikeusministerio.fi www.justitieministeriet.fi

asevelvollisuuslain 48 §:n 4 momentin mukaiseen sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen ja toisaalta asevelvollisuuslain 79 §:n mukaiseen reserviläisen palvelukseen suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa. Lisäksi ottaen huomioon toimivaltuuden merkittävä puuttuminen yksilön perusoikeuksiin voidaan lähteä siitä, että sen tulisi olla viimesijainen muihin rajavartiolaitoksella käytettävissä oleviin keinoihin nähden.

Ehdotetun uuden kertausharjoitusperusteen soveltamisala

Esityksen sivulla 33 todetaan, että

> ”Rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen mahdollistamisen vuoksi määrättävä kertausharjoitus rinnastuisi siltä osin vakavuudeltaan sotilaallisen valmiuden kohottamiseksi määrättävään kertausharjoitukseen, että rajaturvallisuuden poikkeukselliset häiriötilat voisivat kehittyä ennakoimattomasti ja nopeasti siten, että se edellyttäisi asevelvollisten reserviläisten pykälän 2 momentissa säädettyä määräaikaa nopeamman määräämisen kertausharjoituksiin.”

Ehdotetun 48 §:n uuden 5 kohdan perusteluissa kuvataan ehdotetun uuden kertausharjoitusperusteen soveltamisalaa seuraavasti:

> ”Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta, jossa säädettäisiin rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä kertausharjoituksesta. 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. 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.” (HE s. 34-35)

Esityksestä ei näin ollen saa täysin yksiselitteistä kuvaa siitä, mitä säännösehdotuksen mukaisella kriteerillä ”mahdollistetaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen.” tarkoitetaan. Edellä mainitulla tavalla tilanteet olisivat perustelujen mukaan esimerkkejä, eikä tilanteita ole määritelty tyhjentävästi. Näin ollen ehdotettu säännös olisi esityksen mukaisesti hyvin laaja-alaisesti käytettävissä.

Nykyisen asevelvollisuuslain 48 §:n 4 momentin soveltamisala
Asevelvollisuuslain 48 §:n 4 momentin mukaan yksi kertausharjoituksen tarkoituksista voi olla se, että kertausharjoituksella mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Asevelvollisuuslaissa ei ole määritelty yksilöidysti, mitä sotilaallisen valmiuden kohottamisella tarkoitetaan. Säännöstä koskevassa puolustusvaliokunnan mietinnössä on pyritty kuvaamaan, mitä valmiuden kohottaminen-käsitteellä tarkoitetaan (PuVM 2/2016 vp, s. s-4). Vaikka käsite on pykälätasolla sinänsä abstrakti, on perusteluissa pyritty kuvaamaan tarkemmin käsitettä.

Nykyisen asevelvollisuuslain 79 §:n soveltamisala
Siltä osin, kun esityksessä viitataan suuronnettomuuden tai pandemian aiheuttamaan rajasulkuun tai sen tehostettua valvontaa edellyttäviin tilanteisiin, muistuttaa kertausharjoitusperuste jossain määrin asevelvollisuuslain 79 §:n mukaista reserviläisen palvelusta suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa. Asevelvolllisuuslain 79 §:n mukaisesti tasavallan presidentti voi valtioneuvoston esityksestä päättää, että pääesikunta voi määrätä reservissä olevia asevelvollisia 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 tarkoitetussa tilanteessa.

Huomionarvoista kuitenkin on se, että asevelvollisuuslain 79 §:n soveltaminen on mahdollista vain, jos se on välttämätöntä valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa. Näin ollen asevelvollisuuslain 79 §:n mukainen soveltamisala on rajoitettu ensinnäkin sillä, että käsillä on valmiuslain 3 §:n 4-6 kohdassa tarkoitettu tilanne ja toisaalta sillä, että asevelvollisuuslain 79 §:n mukaisen antamisen määräyksen antaminen olisi välttämätöntä.

Kokoavia huomioita
Voidaan pitää sinänsä ymmärrettävänä, että ehdotetun säännöksen muotoilu täysin yksiselitteiseen ja tarkkarajaiseen muotoon olisi haasteellista. Oikeusministeriö kuitenkin toteaa, että esityksen tulee olla selvä sen osalta, millaisiin tilanteisiin uutta kertausharjoitusperustetta voidaan käyttää. Esimerkiksi asevelvollisuuslain 48 §:n 4 kohdan ja 79 §:n mukaisten toimivaltuuksien voidaan katsoa olevan määritelty huomattavasti selvemmin.

Perustuslakivaliokunta on aiemmin todennut käsitellessään asevelvollisuuslakia 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...".” (PeVL 22/2016 vp, s. 3)

Esityksen mukainen edellytys kertausharjoituksen järjestämiselle olisi jätetty perusteluissa jossain määrin avoimeksi

> ”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.” (HE s. 35)

Esimerkkeinä rajaturvallisuuden häiriöistä on kuvattu hybridivaikuttaminen, suuronnettomuus ja pandemia.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että vaikka hybridivaikuttamista on ilmiönä vaikea määritellä tyhjentävästi, on viime aikoina eräissä lainsäädäntöhankkeissa pyritty kuvaamaan käsitteen tarkoitettua käyttöalaa (kts. esim. valmiuslain muutosta koskeva PuVM 2/2022 vp, s. 4-5 ja HaVM 16/2022 vp, s. 4-5). Mikäli ehdotetun sääntelyn käyttöala on tarkoitus sitoa vastaavasti hybridivaikuttamisen tilanteisiin, olisi valiokunnassa syytä arvioida, onko perusteluissa kuvattu riittävällä tavalla, millaisiin tilanteisiin ehdotettu sääntely soveltuisi.

Ehdotettu sääntely olisi perustelujen mukaan tarkoitettu myös muihin kuin hybridivaikuttamistilanteisiin, kuten ”suuronnettomuuden tai pandemian aiheuttamia laaja-alaista rajasulkua.” Tältä osin soveltamisala vaikuttaisi muistuttavan jossain määrin asevelvollisuuslain 79 §:n mukaisia tilanteita, jolloin edellytetään valmiuslain mukaisten poikkeusolojen käsillä oloa. Hallituksen esityksen mukainen toimivaltuus olisi ilmeisesti käytettävissä valmiuslain soveltamisalatilanteita matalammalla kynnyksellä, tilanteissa joissa on kyse normaaliolojen häiriötilanteista.

Oikeusministeriö toteaa, että ehdotetun uuden kertausharjoitusperusteen käyttämisen kynnys vaikuttaisi olevan ainakin jossain määrin matalampi, kuin voimassaolevan 48 §:n 4 kohdan mukaisen kertausharjoitusperusteen. Ehdotetun kertausharjoitusperusteen käytön tarkka kynnys vaikuttaisi jäävän jossain määrin epäselväksi. Toisaalta säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kyse olisi viimesijaisesta keinosta. Toisaalta säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kertausharjoitusperuste olisi käytettävissä, kun ”---rajaturvallisuuden ylläpitäminen --- muodostuisi

kohtuuttoman vaikeaksi viranomaisten tavanomaisilla resursseilla tai muilla keinoilla, joita esityksessä on kuvattu jaksossa 5.1.” Ottaen huomioon se, että esityksen jaksossa 5.1. on kuvattu vaihtoehtoisia toteutuskeinoja, eikä niinkään käytön kynnystä, jää jossain määrin epäselväksi, millaiseksi kynnys tarkalleen ottaen olisi tarkoitettu. Oikeusministeriö katsoo, että valiokunnassa on syytä arvioida, onko uuden kertausharjoitusperusteen käytön kynnys selvä.

Koska kyse olisi normaalioloissa käytettävissä olevasta toimivaltuudesta, eikä sen käyttämistä olisi sidottu poikkeusoloihin, valiokunnassa olisi perusteltua arvioida vielä, olisiko ehdotetun uuden kertausharjoitusperusteen soveltamisalaa syytä täsmentää. Perusteltua olisi arvioida, tulisiko käyttöönoton edellytyksen olla sidottu ehdotettua selvemmin siihen, että kyse olisi kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavissa rajaturvallisuuden häiriötilanteissa, joita Rajavartiolaitos ei muilla keinoin kykene hallitsemaan, edellytyksin että tilanne kokonaisuutena arvioiden välttämättä edellyttäisi uuden kertausharjoitusperusteen soveltamista. Tällainen ehdotetun toimivaltuuden kytkeminen selvemmin siihen, että tilannetta ei voida hallita muilla keinoilla ja tilanne kokonaisuutena arvioiden edellyttää toimivaltuuden käyttöä, sitoisi toimivaltuuden käytön selvemmin siihen, että se olisi rajavartiolaitoksen tehtävien hoitamisen kannalta välttämätöntä. Kokonaisuutena oikeusministeriö toteaa, että valiokunnassa olisi syytä arvioida, onko ehdotetun uuden kertausharjoitusperusteen soveltamisala ehdotetussa muodossa asianmukainen ja riittävän tarkkarajainen.