

Puolustusministeriölle

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

Puolustusministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Lausuntokierroksen lyhyen keston vuoksi oikeusministeriö on tarkastellut asiaa vain lausunossa esitetyiltä osin. Oikeusministeriö esittää lausuntonaan seuraavan.

1. Uuden kertausharjoitusperusteen soveltamisala

Esitysluonnoksessa ehdotetaan asevelvollisuuslakia muutettavaksi siten, että lain 48 §:ään lisättäisiin uusi Rajavartiolaitoksen joukkoihin sijoitettuja reserviläisiä koskeva kertausharjoitusperuste. Esitysluonnoksessa esitetään, että kyseinen uusi kertausharjoitusperuste lisättäisiin asevelvollisuuslain 32 §:n kertausharjoituksen kutsumääräaikaa koskevaan sääntökseen siten, että uuteen kertausharjoitusperusteseen kutsuminen tapahtuisi lyhennetyllä määräajalla.

Esitysluonnoksessa esitetään, 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.”

Esitysluonnoksen mukaan kertausharjoitusperusteena voisi olla se, että kertausharjoituksella mahdollistetaan ”rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen.” Esitysluonnoksessa todetaan, että ”rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen mahdollistamisen vuoksi määrättävä kertausharjoitus rinnastuisi vakavuudeltaan sotilaallisen valmiuden kohottamiseksi määrättävään kertausharjoitukseen, sillä rajaturvallisuuden poikkeukselliset häiriötilat voisivat kehittyä ennakoimattomasti ja nopeasti siten, että se edellyttäisi asevelvollisten reserviläisten pykälän 2 momentissa säädettyä määräaikaa nopeamman määräämisen kertausharjoituksiin.” (HE-luonnos, s. 23)

Esitysluonnoksen yleisperusteluissa todetaan, että

”ehdotettu uusi rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi määrättävä kertausharjoitus mahdollistaisi valmiuden joustavan kohottamisen rajaturvallisuuteen liittyen silloin, kun rajatur-

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

vallisuuden ylläpitämiseen liittyvä häiriö ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuva. Kertausharjoituksen määrääminen edellyttäisi laajuudeltaan, tai tilannekehitykseltään muuten poikkeuksellista tilannetta, jossa rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei olisi Rajavartiolaitoksen virassa olevan henkilöstön voimin mahdollista rajaturvallisuuden vaarantumatta, tai se muodostuisi tilanteen olosuhteet huomioiden kohtuuttoman vaikeaksi.” (esitysluonnoksen s. 12-13)

Esityksen tavoitteissa todetaan, että

”Esityksessä 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 esimerkiksi hybridi vaikuttamisen, suuronnettomuuden, tai pandemian aiheuttamia laaja-alaista rajasulkua, tai sen tehostettua valvontaa edellyttäviä tilanteita. Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei muilla tavoin olisi mahdollista, taikka viranomaisten käytössä olevat resurssit osoittautuisivat tilanteessa riittämättömiksi siten, että rajaturvallisuuden ylläpitäminen vaarantuisi ilman nopeiden toimien käynnistämistä.” (esitysluonnoksen s. 12)

Ehdotetun 48 §:n uuden 5 kohdan perusteluissa todetaan, että

”Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta, jossa säädettäisiin rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä kertausharjoitusperusteesta. Ehdotetulla momentilla mahdollistettaisiin rajaturvallisuuden ylläpitämisen valmiuden joustava kohottaminen myös silloin, kun rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä häiriö ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuva. Kohdassa tarkoitettu välttämättömyys edellyttäisi poikkeuksellista tilannetta, kuten esimerkiksi hybridiuhkista johtuvaa erittäin nopeaa tilannekehitystä esimerkiksi laajamittaisen välineellistetyn maahantulon muodossa. Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei olisi mahdollista, tai se muodostuisi kohtuuttoman vaikeaksi viranomaisten tavanomaisilla resursseilla.” (esitysluonnoksen s. 24)

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 48 §:n 5 kohdan perusteluissa kuvataan, että kertausharjoitusperusteen käyttöala olisi vain rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä häiriö, joka ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuvaa. Esimerkkinä kuvataan, että kyse voisi olla hybridiuhkista johtuvasta tilanteesta. Säännökohtaisissa perusteluissa rinnastetaan ainakin jossain määrin ehdotettavaa uutta kohtaa nykyiseen asevelvollisuuslain 48 §:n 4 kohtaan. Esitysluonnoksen yleisperusteluissa kuvataan edellä mainitulla tavalla, että esityksen mukaisella poikkeuksellisilla tilanteilla ”tarkoitettaisiin erittäin nopeita ja poikkeuksellisia rajaturvallisuuden tilannekehityksiä esimerkiksi hybridi vaikuttamisen, suuronnettomuuden, tai pandemian aiheuttamia laaja-alaista rajasulkua, tai sen tehostettua valvontaa edellyttäviä tilanteita.” Oikeusministeriö toteaa, että säännökohtaiset perustelut vaikuttavat antavan suppeamman kuvan säännöksen tarkoitettusta soveltamisalasta. Yleisperustelut ja säännökohtaiset perustelut antavat näin jossain määrin erilaisen kuvan siitä, millaiseksi uuden kertausharjoitusperusteen soveltamisala on tarkoitettu. Perusteluja on jatkovalmistelussa tarkennettava, jotta esityksestä ilmenee riittävän selvästi, millaiseksi uuden kertausharjoitusperusteen soveltamisala on tarkoitettu. Soveltamisalan selventämisen yhteydessä on myös syytä täsmentää säätämisyksikön perustuslain 127 §:ää (Maanpuolustusvelvollisuus) koskevaa arviointia, jotta kyseisestä arvioinnista ilmenee riittävän selvästi uuden kertausharjoitusperusteen sisällön arviointi perustuslain 127 §:n kannalta.

Siltä osin, kun perusteluissa viitataan suuronnettomuuden tai pandemian aiheuttamaan rajasulkuun tai sen tehostettua valvontaa edellyttäviin tilanteisiin, jää jossain määrin epäselväksi, millaiseksi ehdotuksen suhde asevelvollisuuslain 79 §:n mukaiseen reserviläisen palvelus suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa. Erityisesti ottaen huomioon se, että asevelvollisuuslain 79 §:n soveltaminen on

mahdollista vain, jos se on välttämätöntä valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitettussa tilanteessa, olisi jatkovalmistelussa syytä tarkentaa uuden kertausharjoitusperusteen suhdetta asevelvollisuuslain 79 §:ään.

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. 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 määrittellä. Koska kysymys on kuitenkin varsin syvälle käyvistä 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)

Oikeusministeriö kiinnittää edelleen 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 tarkoitettua, että lähtökohtaisesti rajaturvallisuuden ylläpitäminen tulee voida toteuttaa Rajavartiolaitoksen omilla kyvykkyyksillä ja henkilöstöllä, tarvittaessa rajavartiolaissa säädetysti annettavan virka-avun ja kansainvälisen avun tuella. Oikeusministeriö esittää jatkovalmistelussa harkittavaksi, että ehdotettu 5 kohta, ottaen osaltaan huomioon edellä rajaturvallisuuden ylläpitämisestä todettu, esitysluonnoksen perustelulausumat sekä sääntelyn pitkälle menevä puuttuminen useisiin perusoikeuksiin, täsmennettäisiin *esimerkiksi* koskemaan sellaisia kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavia rajaturvallisuuden häiriötilanteita, joita Rajavartiolaitos ei muilla keinoin kykene hallitsemaan, edellytyksin että tilanne kokonaisuutena arvioiden välttämättä sitä edellyttää.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä täsmentää esitystä edellä kuvattujen kysymysten osalta.

2. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevan arvioinnin täsmentäminen

Ehdotettua sääntelyä ei esitetä annettavan poikkeusoloja koskevan ja perusoikeuspoikkeuksista säättämisen mahdollistavan perustuslain 23 §:n nojalla. Kuten esityksessä on tunnistettu, esityksen mukainen uusi kertausharjoitusperuste olisi siten merkityksellinen perusoikeuksien rajoitusedellytysten kannalta. Esitysluonnoksen sivuilla 28-29 tarkastellaan perusoikeusrajoitusten täsmällisyyttä, tarkkarajaisuutta ja oikeasuhtaisuutta. Tarkastelu jää esitysluonnoksessa hyvin suppeaksi, eikä siitä ole mahdollista saada selkoa, millä perusteilla esitysluonnoksen katsotaan olevan ongelmaton perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Jatkovalmistelussa jaksoa on täydennettävä, jotta siitä ilmenisi asianmukaisesti perustelut siitä, millä perusteilla esityksen katsotaan olevan ongelmaton perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Rajoitusedellytysarvioinnin kannalta merkityksellistä on myös se, millaiseksi uuden kertausharjoitusperusteen tarkka soveltamisala jatkovalmistelussa katsotaan.

3. Toimivaltuuksista

Ehdotukseen ei sisälly uutta sääntelyä siitä, millainen toimivalta kertausharjoitukseen määrätyillä reserviläisillä olisi. Esitysluonnoksessa sivuilla 10-11 on kuvattu, että toimivaltuudet määräytyisivät rajavartiolaiton mukaisesti. Esitysluonnoksen sivulla 12 on todettu, että

”Esitetyllä lakimuutoksella ei ole tarkoitus laajentaa tai luoda uusia toimivaltuuksia esityksen mukaisesti kertausharjoituksiin käsketyille, jotka toimisivat Rajavartiolaitoksen henkilöstön tukena ja valvonnassa yhä niillä toimivaltuuksilla, joista on säädetty voimassaolevassa laissa.”

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa arvioidaan esitysluonnosta oikeuden elämään elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen kannalta. Esitysluonnokseen ei sisälly säännösehdotuksia, jotka vaikuttaisivat suoraan olevan oikeudellisesti merkityksellisiä perustuslain 7 §:n kannalta. Ilmeisesti arviointijaksossa olisi kyse siitä, että esitysluonnoksessa on pyritty arvioimaan sitä, millaisiin tilanteisiin sääntelyn soveltaminen voisi käytännössä johtaa. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujaksossa todetaan esimerkiksi:

”Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja rajaturvallisuustilanteesta johtuen voimakeinojen käyttöä tai hätävarjelua edellyttävä vaarallinen tilanne voi kuitenkin syntyä riskiarvioinnista huolimatta yllättäen, eikä riskiä voi täysin poistaa.”

Säätämisyjärjestysperusteluita olisi syytä täsmentää jatkovalmistelussa sen osalta, että esityksestä näkyisi selvemmin, katsotaanko voimassaolevan rajavartiolaiton sääntelyn olevan valtiosääntöisesti ongelmattomasti myös ehdotetun uuden asevelvollisuuslain 48 §:n 5 kohdan mukaisissa tilanteissa. Perusteluissa olisi syytä tuoda selvemmin esiin perusteluita siitä, millä perusteella katsotaan, että kyse on sellaisesta toimivallasta, joka olisi asiallisesti ollut jo perustuslakivaliokunnan arvioitavana aiemmin. Mikäli taas katsotaan, että voimassaolevan sääntelyn mukainen toimivalta voisi tulla käytettäväksi uudenaikaisessa tilanteessa, jota ei ole arvioitu riittävästi perustuslakivaliokunnassa aiemmin, tulisi arvioida, onko asia tarpeen saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

4. Muita huomioita

Oikeusministeriö kiinnittää vielä huomiota siihen, että kun jatkovalmistelussa tehdään edellä esitettyjä tarkennuksia, on syytä vielä arvioida, onko esitys tarpeen saattaa perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi. Ottaen huomioon perustelujen tarkennustarpeet, tässä vaiheessa ei ole mahdollista esittää kannanottoa siitä, tulisiko esitys saattaa perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Tässä arvioinnissa on jatkovalmistelussa kuitenkin myös huomioitava, että perustuslakivaliokunta on todennut, että lausumaa asian käsittelemisestä perustuslakivaliokunnassa ei tule kirjoittaa, ellei esityksen arviointi perustuslakivaliokunnassa ole aidosti tarpeen tulkintaongelman takia. Valiokunta on korostanut, että yhtäältä ohjeissa mainituissa epäselvyytilanteissa perusteluihin on otettava maininta perustuslakivaliokunnan lausunnon pyytämistä mutta toisaalta tällaista lausumaa ei muissa tilanteissa tulisi sisällyttää perusteluihin (kts. esim. PeVM 2/2024 vp, kappale 9).

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

VN/11210/2024-OM-17

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: