

Luonnos 15.05.2024

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia.

Esityksen tavoitteena on parantaa Rajavartiolaitoksen kykyä vastata nopeasti muuttuviin rajaturvallisuustilanteisiin. Tavoitteen saavuttamiseksi ehdotetaan, että asevelvollisuuslaissa säädetyllä nopeutetulla menettelyllä voitaisiin määrätä asevelvollisia kertausharjoitukseen myös rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

| | |
|--|----|
| ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ..... | 1 |
| PERUSTELUT | 3 |
| 1 Asian tausta ja valmistelu | 3 |
| 1.1 Tausta | 3 |
| 1.2 Valmistelu | 3 |
| 2 Nykytila ja sen arviointi..... | 4 |
| 2.1 Turvallisuustilanteen muutos ja monimuotoiset uhkat..... | 4 |
| 2.2 Kertausharjoitus | 4 |
| 2.3 Rajavartiolaitoksen tehtävät ja Puolustusvoimien virka-apu Rajavartiolaitokselle | 6 |
| 2.4 Asevelvollisten koulutus Rajavartiolaitoksessa | 8 |
| 2.5 Asevelvollisten osallistuminen Rajavartiolaitoksen tehtäviin..... | 9 |
| 2.6 Nykytilan arviointi | 11 |
| 3 Tavoitteet | 12 |
| 4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset | 12 |
| 4.1 Keskeiset ehdotukset..... | 12 |
| 4.2 Pääasialliset vaikutukset..... | 14 |
| 4.2.1 Taloudelliset vaikutukset | 14 |
| 4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset | 14 |
| 4.2.2.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin | 14 |
| 4.2.2.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon | 15 |
| 4.2.2.3 Vaikutukset työnantajiin | 16 |
| 4.2.2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan..... | 16 |
| 4.2.2.5 Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen..... | 17 |
| 4.2.2.6 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa | 18 |
| 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot | 18 |
| 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset..... | 18 |
| 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot | 19 |
| 6 Lausuntopalaute | 22 |
| 7 Säännöskohtaiset perustelut | 22 |
| 7.1 Asevelvollisuuslaki | 22 |
| 8 Voimaantulo | 24 |
| 9 Suhde muihin esityksiin..... | 24 |
| 10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys | 25 |
| LAKIEHDOTUS | 30 |
| Asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta | 30 |
| LIITE | 32 |
| RINNAKKAISTEKSTI..... | 32 |
| Asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta | 32 |

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman, *Vahva ja välittävä Suomi*, Turvallinen ja kriisinkestävä oikeusvaltio –painopistealueen kansallisen turvallisuuden ja yhteiskunnan kriisinkestävyyden vahvistamista koskevan kirjauksen mukaan Rajavartiolaitoksen riittävät resurssit, kalusto ja teknologia varmistetaan. Lisäksi lainsäädäntö, mukaan lukien toimivaltuudet, päivitetään vastaamaan rajaturvallisuuden tarpeita. Tarkoituksena on, että hallitus varmistaa viranomaisten riittävät toimivaltuudet ja resurssit kansallisen riskiarvion uhkien torjuntaan ja kriisien johtamiseen. Edelleen tarkoituksena on toteuttaa kaikilla hallinnonaloilla häiriö- ja kriisitilanteiden sääntelyn kokonaistarkastelu, jonka osana sektorilainsäädännön päivitystyö toteutetaan samanaikaisesti valmiuslainsäädännön uudistamisen kanssa eli syksyyn 2025 mennessä. Lisäksi hallitus varmistaa viranomaisten riittävät voimavarat hybridi-vaikuttamisen torjumiseen. Hallituksella on valmius tarvittaessa käyttää kaikkia lainsäädännön toimivaltuuksia rajaturvallisuutta vakavasti vaarantavissa tilanteissa.

Sisäministeriö on 31.1.2024 tehnyt puolustusministeriölle esityksen, jossa sisäministeriön rajavartio-osasto esittää asevelvollisuuslain (1438/2007) 48 §:n muuttamista niin, että reservin kertausharjoituksilla voitaisiin mahdollistaa valmiuden joustava kohottaminen myös rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella.

Esityksessä todetaan, että rajavartiolain (578/2005) 2 §:n 6 kohdan mukaisen rajaturvallisuuden ylläpitämisen varmistamiseksi esille on noussut tarve saada rajajoukkoihin sijoitetut reserviläiset nykyistä joustavammin palvelukseen myös tilanteissa, joissa rajaturvallisuus on vakavasti vaarantunut. Sisäministeriön rajavartio-osaston mukaan rajaturvallisuuden turvaamiseksi olisi tärkeää, että asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin mukaisella nopeutetulla menettelyllä voitaisiin määrätä asevelvollisia kertausharjoitukseen myös rajaturvallisuusperusteella.

1.2 Valmistelu

Esityksen valmistelu on aloitettu virkatyönä. Valmistelua on jatkettu puolustusministeriön 02.05.2024 asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli selvittää asevelvollisuuslain muutostarpeita koskien kertausharjoitusten järjestämistä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi sekä valmista ehdotus tarvittaviksi säädösmuutoksiksi. Työryhmään kuuluivat puolustusministeriön, sisäministeriön, sekä Pääesikunnan edustajat. Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 15.5. – 26.5.2024. Ruotsinkielinen esitysluonnos toimitettiin lausuntokierrokselle myöhemmin käänöksen valmistuttua, ja esitysluonnokselle varattiin yhtä pitkä lausuntoaika.

Lausuntokierros oli tavanomaista lyhyempi itärajan muuttuneen turvallisuustilanteen, ja siihen liittyvän asian kiireellisyyden vuoksi. Vaikka kyse on periaatteellisesti merkittävästä asiasta, esityksen antaminen kiireellisenä siten, että eduskunta ehtisi käsitellä esityksen vielä kevätsuntokauden 2024 aikana, on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Esitys on myös laajuudeltaan suppea. Vastaava valmiuden joustavaa kohottamista koskeva sääntely on ollut voimassa Puolustusvoimien osalta vuodesta 2016 lähtien.

Lausuntokierros toteutettiin Lausuntopalvelu.fi -palvelun kautta. Hallituksen esitysluonnokseen annetut lausunnot ovat julkisesti saatavilla lausuntopalvelussa osoitteessa <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=36815a04-0754-4dfd-be88->

e8b2a5e6632a&proposalLanguage=da4408c3-39e4-4f5a-84db-84481bafc744. Lisäksi luonnosta koskevat lausunnot ja muut hankkeen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla valtioneuvoston verkkosivustolta tunnuksella PLM005:00/2024.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Turvallisuustilanteen muutos ja monimuotoiset uhkat

Suomen turvallisuusympäristö on viime vuosina muuttunut nopeasti. Sen ennustettavuus on heikentynyt muun muassa globaalien jännitteiden vuoksi. Suomen ja koko Euroopan turvallisuus- ja toimintaympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti ja pitkäaikaisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022. Kansallisen riskiarvion 2023 (sisäministeriön julkaisuja 2023:4) mukaan Euroopan ja Suomen turvallisuustilanne on vakavampi ja vaikeammin ennakoitavissa kuin kertaakaan kylmän sodan jälkeen.

Perinteisten sotilaallisten uhkien rinnalle on tullut uhka hybridi-vaikuttamisesta ja laaja-alaisesta vaikuttamisesta. Hybridi-vaikuttamisella viitataan suunnitelmalliseen toimintaan, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää laaja-alaisesti ei-sotilaallisia keinoja pyrkien vaikuttamaan valtion heikkouksiin saavuttaakseen omat tavoitteensa. Tarkoituksena on aiheuttaa kohdevaltiolle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta sekä lamaannuttaa viranomaisten toimintakyky. Erilaisia keinoja voidaan käyttää samanaikaisesti tai niin, että ne seuraavat toisiaan. Laaja-alainen vaikuttaminen muistuttaa pitkälti hybridi-vaikuttamista, mutta siihen sisältyy lisäksi avoin sotilaallinen voimankäyttö osapuolten välillä.

Hybridi-vaikuttaminen voi sisältää esimerkiksi informaatio-vaikuttamista, maahantulon välineellistämistä poliittisia tarkoituksia varten, viranomaisten maalittamista tai kyberoperaatioita. Kansallisen riskiarvion mukaan erityisesti rajojen turvallisuuskysymykset näkyvät Suomessa ja välineellistetty maahantulo voi toteutua Suomen itärajalla Venäjän poliittisia tarkoituksia ajavana siirtolaisilla painostamisena. Keskeistä riskien torjumiseksi on niihin varautuminen ja välitön reagointivalmius. Turvallisuusympäristön muutosta käsittelevässä valtioneuvoston ajan-kohtaiselonteossa (valtioneuvoston julkaisuja 2022:18) todetaan, että rajaturvallisuuden toimintaympäristö on muuttumassa merkittävästi ja Suomi ylläpitää korkean valmiuden laajamittaisen maahantulon hallintaan painopisteen ollessa itärajalla. Suomen itäraja on Schengen-alueen ulkoraja ja Pohjois-Atlantin liittoon eli Natoon liittymisen myötä myös Nato-alueen raja.

2.2 Kertausharjoitus

Asevelvollisuuslaki sisältää perussäännökset muun muassa varusmiespalveluksesta, kertausharjoituksista, ylimääräisestä palveluksesta ja liikekannallepanon aikaisesta palveluksesta. Asevelvollisuuden suorittamisesta rajavartiolaitoksessa säädetään rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005) ja rajavartiolaissa.

Asevelvollisuuslain 2 §:n mukaan jokainen miespuolinen Suomen kansalainen on asevelvollinen sen vuoden alusta, jona hän täyttää 18 vuotta, sen vuoden loppuun, jona hän täyttää 60 vuotta, jollei jäljempänä toisin säädetä. Asevelvollisuuden suorittamiseen kuuluu varusmiespalvelus, kertausharjoitus, ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus sekä osallistuminen kutsuntaan ja palveluskelpoisuuden tarkastukseen. Asevelvollinen on palveluksessa taikka kuuluu reserviin tai varareserviin.

Kertausharjoituksen tarkoituksesta säädetään asevelvollisuuslain 48 §:ssä. Reservin kertausharjoituksilla pidetään yllä varusmiespalveluksen aikana saatuja sotilaallisia tietoja ja taitoja sekä

koulutetaan vaativampiin tehtäviin, perehdytetään asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin, harjoitetaan joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa ja mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen.

Asevelvollisuuslain 32 §:ssä säädetään kertausharjoitukseen määräämisestä. Kertausharjoitukseen voidaan määrätä reserviin kuuluva asevelvollinen. Määräys osallistua kertausharjoitukseen lähetetään asevelvolliselle vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista. Määräajasta voidaan asevelvollisen suostumuksella poiketa. Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä voidaan reserviin kuuluvia asevelvollisia määrätä 48 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen 2 momentissa säädetyistä määräajasta poiketen.

Reserviläiset eli lähtökohtaisesti alle 60-vuotiaat varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneet täysi-ikäiset ja terveet henkilöt voidaan asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin nojalla Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä määrätä joustavasti eli tarvittaessa jopa välittömästi ja asevelvollisuuslain kertausharjoituspäivien enimmäisrajasta riippumatta asevelvollisuuslain 48 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen, jolla mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen.

Tällaisena välttämättömänä tarpeena on pidetty 32 §:n 3 momenttia koskevassa hallituksen esityksessä (HE 44/2016 vp) esimerkiksi Suomen lähialueella tapahtuva luonteeltaan sotilaallista uhkaavaa tilannetta, johon on pystyttävä reagoimaan riittävän nopeasti.

Sotilaallisen valmiuden kohottamista koskevaan kertausharjoitukseen voidaan määrätä korkeintaan 30 päiväksi kerrallaan. Kertausharjoitusta voidaan pidentää tarpeen vaatiessa aina 30 päivää kerrallaan, mutta päätös on peruutettava heti, kun tilanne sallii harjoituksen päättämisen. Päätös kertausharjoituksesta tehtäisiin jokaisen asevelvollisen osalta erikseen, ja tällä olisi myös oikeus hakea vapautusta kertausharjoituksesta ennakkollisesti tai harjoituksen aikana asevelvollisuuslain 34 §:ssä säädetyistä välttämättömistä syistä.

Päätöksen sotilaallisen valmiuden kohottamista koskevasta kertausharjoituksesta tekee tasavallan presidentti Puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettussa päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Tasavallan presidentin päätös ja sen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii. Sotilaskäskyasian siirtämisestä presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi säädetään puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momentissa.

Sotilaallisen valmiuden joustavaa kohottamista koskeva kertausharjoitus edellyttää hallituksen esityksen (HE 44/2016 vp) mukaan sotilaallisen uhkan olemassaoloa.

Valmiuden kohottamisessa on kyse Puolustusvoimien valmiuden säätelyä koskevista toimenpiteistä, jotka liittyvät sotilaallisen hyökkäyksen uhkaan ja jotka aloitetaan valtionjohdon päätösten ja Puolustusvoimain komentajan käskyjen mukaisesti (HE 44/2016 vp, s. 7). Hallituksen esityksen mukaan valmiuden kohottamista koskevan menettelyn joustavoittamisen tarkoitus on ollut ennakkollisten toimien tehokkaampi valmistelu ennen sotilaallisen uhkan tason nousemista ylimääräistä palvelusta edellyttävälle tasolle.

Puolustusvaliokunta katsoi hallituksen esityksestä (HE 44/2016 vp) antamassaan mietinnössä (PuVM 2/2016 vp), että ennaltaehkäisykyvyn ylläpidon tulee säilyä puolustuksen prioriteettina

myös tulevaisuudessa. Tämä edellytti valiokunnan mukaan Puolustusvoimilta tehtävien mukaista todellista suorituskykyä, joiden osalta Puolustusvoimien tuli kyetä vastaamaan sekä konventionaalisiin sotilaallisiin että laaja-alaisempiin uhkiin. Valiokunta korosti, että Puolustusvoimien suorituskyky ja uskottavuus perustuvat kriisi- ja uhkatilanteissa kykyyn säädellä puolustusvalmiutta joustavalla, tilanteen edellyttämällä tavalla ja piti hyvänä, ettei 32 §:n 3 momenttia koskevassa lakiesityksessä rajattu mahdollisuutta kohottaa valmiutta nopeasti järjestettävällä kertausharjoituksella vain perinteisiin sotilaallisiin uhkiin.

Toisaalta valiokunta totesi lausunnossaan, että valmiuden kohottamisessa on kyse Puolustusvoimien valmiuden säätelyn toimenpiteistä, jotka liittyvät sotilaalliseen uhkaan ja että valmiuden kohottaminen on huomattavasti Puolustusvoimien sisäistä valmiuden tehostamista vakavampi toimenpide ja edellyttää siten lainsäädännön mukaisesti sotilaallisen uhan tunnistamista (PuVM 2/2016 vp, s. 3 – 4).

2.3 Rajavartiolaitoksen tehtävät ja Puolustusvoimien virka-apu Rajavartiolaitokselle

Rajavartiolain 3 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitos toimii rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Rajavartiolaitos vastaa yhteistyöstä Euroopan raja- ja merivartioston kanssa ja huolehtii tehtäviinsä kuuluvasta kansainvälisestä yhteistyöstä. Rajavartiolaitos suorittaa erikseen säädettyjä valvontatehtäviä sekä toimenpiteitä rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Rajavartiolaitos suorittaa poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitoksen tehtävistä meripelastustoimen alalla säädetään meripelastuslaissa (1145/2001).

Rajavartiolaitos on tärkeä osa Suomen puolustusjärjestelmää. Sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävät ovat säilyneet itsenäisyyden alkuajoina asti olennaisena osana Rajavartiolaitoksen tehtäviä. Sotien aikana rajajoukot yhdistettiin Puolustusvoimiin ja sotien jälkeen rajojen vartiointi palautettiin sisäasiainministeriön eli nykyisen sisäministeriön alaisuuteen. Puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan tasavallan presidentin asetuksella liittää Puolustusvoimiin. Rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen.

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:n 1 momentin mukaan rajajoukoilla tarkoitetaan niitä Rajavartiolaitoksen virkamiehiä ja Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuslain nojalla palvelemaan määrättyjä tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia henkilöitä, jotka voidaan valtakunnan puolustusta tehostettaessa liittää Puolustusvoimiin.

Rajavartiolaitos tekee Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista (aluevalvonta) ydintehtäviensä yhteydessä valtakunnan rajoilla ja siellä, minne sen toiminta muutoin kohdentuu. Rajavartiolaitoksella on välitön ja hyvä valmius alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen ja valtakunnan puolustamiseen.

Rajavartiolain 25 §:n mukaan Rajavartiolaitos osallistuu valtakunnan puolustamiseen, antaa henkilöstölleen ja asepalvelusta suorittaville henkilöille sotilaskoulutusta sekä ylläpitää ja kehittää puolustusvalmiutta yhteistoiminnassa Puolustusvoimien kanssa.

Rajavartiolaitos osallistuu operatiiviseen suunnitteluun sekä rajajoukkojen perustamisen ja tehtävien toimeenpanon valmisteluun. Rajavartiolaitos säätelee puolustus- ja rajaturvallisuuden ylläpidon valmiutta joustavasti uhka- ja riskiarvioita vastaavasti jatkuvaan ja ajantasaiseen tilannekuvaan perustuen. Rajajoukkojen vahvuus on hieman yli 10 000 henkilöä, josta Rajavartio-

laitoksen henkilökunnan osuus on noin neljännes. Rajavartiolaitoksen varusmiesyksiköitä käytetään tarvittaessa Rajavartiolaitoksen eri tehtävissä huomioiden varusmiesten koulutustaso ja valmius.

Asevelvollisuuslain 3 §:n mukaisesti asevelvollisuuden suorittamisesta rajavartiolaitoksessa säädetään rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa ja rajavartiolaissa. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n perusteella asevelvollisia ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettuun asepalvelukseen otettuja voidaan määrätä koulutettavaksi Rajavartiolaitoksessa. Palveluun Rajavartiolaitoksessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä palvelusta Puolustusvoimissa säädetään. Asevelvollisia sekä vapaaehtoisesta asepalvelukseen otettuja naisia voidaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Rajavartiolaitoksen osallistumisesta vapaaehtoiseen maanpuolustuskoulutukseen ja muuhun vapaaehtoistoimintaan säädetään vapaaehtoisesta maanpuolustuksesta annetussa laissa (556/2007).

Puolustusvoimat voivat antaa virka-apua Rajavartiolaitokselle siten kuin rajavartiolain 79 §:ssä säädetään. Pykälän 1 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apuna rajaturvallisuuden ylläpitoon kotimaassa liittyvän tehtävän sekä laissa eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004) tarkoitettua Rajavartiolaitokselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi tarpeellista kalustoa, henkilöstöä ja erityisasiantuntemusta, jos virka-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta Puolustusvoimille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista.

Puolustusvoimien Rajavartiolaitokselle antamaa virka-apua koskevaa sääntelyä täydennettiin rajavartiolain muuttamista koskevalla lailla (9/2019). Tällöin yksityiskohtaisesta virka-aputehtäväluettelosta luovuttiin. Nämä virka-aputilanteet kuvataan nykyisellään yleisluontoisemmin siten, että sääntely kattaisi kaikki keskeiset Rajavartiolaitoksen toimialaan kuuluvat häiriötilanteet. Samalla muutoksella voimakeinojen käyttöä koskevaa sääntelyä muutettiin siten, että virka-apua antavalla on erittäin tärkeässä ja kiireellisessä tehtävässä oikeus rajavartiomiehen ohjauksessa käyttää sellaisia tehtävän suorittamiseksi tarpeellisia voimakeinoja, joihin rajavartiomies hänet toimivaltansa nojalla valtuuttaa ja joita tilanne huomioon ottaen voidaan pitää puolustettavina. Muutoksen tarkoituksena oli tehostaa Puolustusvoimille hankitun materiaalin käyttämistä sekä sen käytössä olevien resurssien hyödyntämistä eri uhkatilanteissa muiden viranomaisien tukemiseksi silloin, kun näiden voimavarat ovat tilanteen vakavuuteen nähden riittämättömät.

Nykyisen rajatilanteen johdosta Puolustusvoimien virka-apu Rajavartiolaitokselle on sisältänyt viime aikoina muun muassa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijatukea. Varusmiehistä koostuvia virka-apuosastoja on käytetty muun muassa rajaesteiden rakentamiseen. Materiaalitukena Puolustusvoimat on antanut etenkin ajoneuvoja ja estemateriaalia. Lisäksi Puolustusvoimat on asettanut tarpeen mukaan yhteysupseereita Rajavartiolaitokseen ja antanut pienessä määrin muuta asiantuntijatukea. Viime vuosina kaikki puolustushaarat ovat antaneet omaan toimialaansa kuuluvaa virka-apua yksittäisiä kertoja, sisältäen esimerkiksi kuljetustukea, materiaalia, valvonnan tehostamista ja lentotoimintaan liittyvää tukea. Virka-avun painopiste on ollut materiaalituen osassa. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen välinen yhteistoimintasopimus mahdollistaa myös pitkäaikaisemmän ja suunnitelmallisen materiaalituen, jolloin kysymys ei ole virka-avusta, vaan muusta viranomaisyhteistyöstä. Virka-apu on tarkoitettu luonteeltaan tilapäiseksi.

Asevelvollisuuslain 78 §:ssä säädetään palveluksessa olevan asevelvollisen määräämisestä muuhun tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen palvelustehtävänä. Pykälän 1 momentin mukaan palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävänä määrätä

puolustusvoimista annetun lain 2 §:n tarkoittamaan virka-apuun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten ja muiden ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaamiseksi, pelastustehtäviin, sekä Euroopan unionin yhteisvastuulausekkeen ja yhteisen puolustuksen mukaiseen apuun ja muuhun kansainvälisen avun ja yhteistyön toimintoihin. Pykälän 1 momentissa on lisäksi määritelty ne tehtävät, joihin asevelvolliset eivät edellä kuvatuissa palvelutehtävissä voi osallistua. Näitä ovat vaarallisen henkilöiden kiinniottaminen, räjähteiden raivaaminen, aseellista voimankäyttöä edellyttävät tehtävät, sekä lueteltuja tehtäviä vastaavat vaaralliset tehtävät. Pykälän 2 momentin mukaan palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan lisäksi tarvittaessa määrätä Puolustusvoimien ulkopuoliseen maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävään tehtävään, joita ovat muun muassa suurten yleisö- ja muiden tapahtumien turvallisuusjärjestelyt, sekä muut vastaavat maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävät tehtävät.

2.4 Asevelvollisten koulutus Rajavartiolaitoksessa

Rajavartiolaitoksen antaman varusmieskoulutuksen historia ulottuu yli 100 vuoden taakse. Rajavartiolaitos antaa sotilaskoulutusta ja rajaturvallisuuskoulutusta kaikille asevelvollisilleen eli Rajavartiolaitoksen palkatulle henkilöstölle, varusmiehille, vapaaehtoista asepalvelusta suorittaville naisille ja reserviläisille. Rajavartiolaitoksen antamaa asevelvollisten koulutusta ohjaavat Puolustusvoimien määräysten lisäksi Rajavartiolaitoksen omat, säännöllisesti tarkastettavat ja päivitettävät, annettavaa koulutusta ohjaavat ja täydentävät määräykset.

Asepalveluksen aloittaa Rajavartiolaitoksen kolmessa varusmiesyksikössä (Imatralla Immola, Kontiolahdella Onttola ja Inarissa Ivalo) vuosittain yhteensä 580 varusmiestä ja 10 vapaaehtoista asepalvelusta suorittavaa naista, joita koulutetaan rajajoukkojen tehtäviin. Nämä kolme yksikköä tuottavat keskeiset osat rajajoukkoihin tarvittavasta reservistä.

Rajajääkärikomppanioissa Onttolassa ja Ivalossa varusmiehet saavat koulutuksen vaativiin tiedustelutehtäviin. Kaikille varusmiehille koulutettavia asioita ovat muun muassa ase- ja ampu- makoulutus, sissitoiminta- ja pioneerikoulutus, sekä viesti- ja lääkintäkoulutus. Kaikki varusmiehet saavat myös rajaturvallisuuskoulutuksen, joka mahdollistaa toiminnan Rajavartiolaitoksen päätehtävissä kriisiaikana sekä tarpeen ilmaantuessa jo rauhankin aikana. Koulutuksen aikana varusmiehet oppivat toimimaan haastavissa olosuhteissa sekä selviytymään luonnossa. Vuosittain palvelukseen astuu kaksi saapumiserää molemmissa paikoissa. Miehistön varusmiespalvelusaika on 165 tai 255 vuorokautta ja johtajilla 347 vuorokautta.

Raja- ja merivartiokoulun erikoisrajajääkärikomppania antaa erikoisrajajääkärikoulutusta Imatran Immolassa. Monipuolisessa ja haastavassa koulutuksessa annetaan varusmiehille valmiudet toimia Rajavartiolaitoksen erikoisjoukkosotilaana kriisiajan vaativimmissa tiedustelu-, taistelun- ja tukitehtävissä sekä rajaturvallisuustehtävissä. Koulutus sisältää runsaasti yksilö- ja pienryhmätaitojen kehittämistä, sovellettuja harjoituksia, sekä kovilla ampumatarvikkeilla suoritettavia taisteluammuntaharjoituksia kaikissa sää- ja valaistusolosuhteissa. Toimintaympäristölle on ominaista valtakunnan rajan läheisyys ja sen erityispiirteet. Vuosittain palvelukseen astuu yksi valintakokeiden perusteella valittu saapumiserä heinäkuussa. Kaikkien palvelukseen hyväksytyjen varusmiesten palvelusaika on 347 vuorokautta ja sisältää vähintään aliupseeritasoisen johtajakoulutuksen.

Koulutuksen aiheet kaikessa kolmessa varusmiesyksikössä painottuvat koulutettavan joukon suunniteltujen tehtävien mukaisesti, mutta sisältävät kaikissa tapauksissa rajaturvallisuuden tilanteiden hallinnan perusteet, kuten Rajavartiolaitoksen operatiiviset tehtävät, rajojen vartiointi-

nin ja valvonnan periaatteet, raja- tai merivartiostojen yksiköiden käyttöperiaatteet, toimivaltuuskoulutusta, voimakeinojen käyttöä sisältäen ase- ja ampumakoulutusta, asetta lievempien voimankäyttövälineiden ja fyysisten voimakeinojen käyttöä, henkilön puhuttamista ja kiinnioton.

Rajavartiolaitoksessa varusmiespalveluksensa suorittaneet ovat saaneet Rajavartiolaitoksen henkilökunnan antaman koulutuksen. Kaikki vakituksessa palveluksessa olevat varusmieskouluttajat ovat myös rajavartiomiehiä eli heillä on osaaminen niin viranomaistoimintojen, kuten myös sotilaallisten maanpuolustustaitojen kouluttamiseen. Tämä mahdollistaa myös koulutuksen antamisen asevelvollisten kaikkein vaativimpiin tehtäviin, joita voi tulla eteen niin rajaturvallisuus- kuin sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävissä.

Merivartiostojen asevelvolliset peruskoulutetaan varusmiespalveluksessa Puolustusvoimien merivoimien joukko-osastoissa Rannikkoprikaatissa ja Uudenmaan prikaatissa. Varusmieskoulutus toteutetaan erillisellä merivartiokoulutushaaralla, jonka vaatimukset, sisältö ja rakenne on suunniteltu huomioiden Rajavartiolaitoksen merivartiostojen operatiiviset tarpeet. Miehistön varusmiespalvelusaika on 165 tai 255 vuorokautta ja johtajatehtäviin määrätyillä 347 vuorokautta.

Rajavartiolaitoksen merellisten hallintoyksiköiden (Suomenlahden merivartiosto ja Länsi-Suomen merivartiosto) henkilökunta osallistuu aktiivisesti kouluttajina varusmiehille annettavaan koulutukseen jo varusmiesaikana. Rajavartiolaitoksen merivartiostojen henkilökunnan antaman koulutuksen aiheet painottuvat koulutettavan joukon mukaisesti, mutta sisältävät kaikissa tapauksissa rajaturvallisuuden tilanteiden hallinnan perusteet: merivartioston operatiiviset tehtävät, rajojen vartioinnin ja valvonnan periaatteet, merivartiostojen yksiköiden käyttöperiaatteet, toimivaltuuskoulutusta, voimakeinojen käyttöä sisältäen ase- ja ampumakoulutusta, asetta lievempien voimankäyttövälineiden ja fyysisten voimakeinojen käyttöä, henkilön puhuttamista ja kiinnioton. Rajavartiolaitoksen henkilöstön varusmiesaikana antaman koulutuksen kesto on yhteensä noin 4 viikkoa. Varusmiespalveluksen jälkeen, ennen reserviläisten sijoittamista merivartioston reserviin, reserviläinen on osallistunut merivartioston johtamaan ja järjestämään noin viikon kestäväan kertausharjoitukseen. Tämän harjoituksen pääpaino on rajaturvallisuuden ylläpitoon liittyvässä koulutuksessa, reserviläisen poikkeusolojen mukaisessa tehtävässä siinä yksikössä, johon hän tulee sijoittumaan.

Vartiolentolaivueen reserviin sijoitettuja reserviläisiä on koulutettu kertausharjoituksissa Rajavartiolaitoksen henkilökunnan toimesta toimimaan osana Rajajoukkoja henkilön poikkeusolojen mukaisessa tehtävässä.

Rajavartiolaitoksen järjestämiin kertaus- ja vapaaehtoisin harjoituksiin osallistuu vuosittain noin 1000 reserviläistä. Kertausharjoituksissa harjaannutetaan reserviläisiä sodan ajan ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen tehtäviin ja ylläpidetään joukkojen suorituskykyä.

2.5 Asevelvollisten osallistuminen Rajavartiolaitoksen tehtäviin

Palveluksessa olevia asevelvollisia ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia voidaan määrätä sellaisiin tehtäviin, joihin heillä on riittävä koulutus. Rajajoukkojen koulutus on osa hyväksytyjä koulutussuunnitelmia ja vastaa Puolustusvoimien Rajavartiolaitokselle antamia sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviä. 2020-luvulla uudistunut varusmieskoulutus on muuttanut rajajoukkojen peruskoulutusta monipuolisemmaksi. Tiedustelu- ja taistelutehtävien sekä tukitehtävien pohjakoulutuksen systematisointi antavat valmiudet räätälöidä joukot tehtävään, joka lisää niiden käytettävyyttä ja siten myös taistelukestävyttä.

Rajavartiolain 34 d §:n nojalla palveluksessa olevilla asevelvollisilla ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla on rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:ssä tarkoitetulla tavalla Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena toimiessaan, jos se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä perustellusta syystä tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä, rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa tilapäisesti oikeus: 1) selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntemerkit noudattaen, mitä rajavartiolain 36 §:n 1 ja 2 momentissa ja ulkomaalaislain (301/2004) 131 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään; 2) pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä noudattaen, mitä 38 §:ssä säädetään; 3) suorittaa 65 §:ssä tarkoitettuun rajavartiomiehen toimenpiteeseen liittyvä turvallisuustarkastus noudattaen, mitä 65 a §:ssä säädetään; 4) estää rajavartiomiehen kiinni tai säilöön ottaman henkilön tai sellaisen henkilön, jonka henkilökohtaiseen vapauteen rajavartiomies on kohdistanut muun toimenpiteen, poistuminen käskyin ja kehotuksin sekä suorittaa näihin tehtäviin liittyviä kuljetuksia; 5) suorittaa Rajavartiolaitoksen tutkittavaan rikokseen tai Rajavartiolaitokselle säädettyyn hallinnolliseen tehtävään liittyvä kirjaamistehtävä.

Rajavartiolaitoksen toiminnan tukemiseen osallistuminen 34 d §:n mukaisesti ei perustu suostumukseen, vaan palvelusta suorittava voidaan määrätä näihin tehtäviin. Palvelukseen määrätty asevelvolliset eivät ole myöskään virkasuhteessa Puolustusvoimiin tai Rajavartiolaitokseen, vaan heitä koskee asevelvollisuuslain 7 §:ssä säädetty palvelusvelvollisuus. Asevelvolliset ovat myös erityisen rikosoikeudellisen vastuun alaisia rikoslain 45 luvun mukaisesti. (PeVL 6/2018 vp, s. 4).

Palveluksessa olevat asevelvolliset ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat ovat 34 d §:n mukaisissa tehtävissään rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Heillä ei mainituissa tehtävissä toimivaltuuksia käyttäessään ole oikeutta itsenäiseen voimakeinojen käyttämiseen, eikä pääsyä viranomaisrekistereihin (34 d §:n 2 ja 3 momentti). Tehtävät eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti edellytä voimakeinojen käyttöä, eivätkä ne ole asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaisia vaarallisia tehtäviä, joita asevelvolliset eivät saa suorittaa (HE 201/2017 vp). Asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien oman oikeusturvankin kannalta on tärkeää, että palveluksessa olevia asevelvollisia ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia voidaan määrätä vain sellaisiin tehtäviin, joihin heillä on riittävä koulutus.

Rajavartiolain 34 d §:n esitöiden perusteella hallituksen esityksen mukaisesti rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi kertausharjoitukseen määrättyjä asevelvollisia ei käskettäisi tehtäviin, joita suorittaessaan he lähtökohtaisesti osallistuisivat asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin 1-4 kohdissa tarkoitettuja tehtäviä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja niiden sijainnista johtuen voimakeinojen käyttöä tai hätävarjelua edellyttävä vaarallinen tilanne voi syntyä riskiarvioinnista huolimatta yllättäen, eikä riskiä voi täysin poistaa kertausharjoituksen tarkoitusta vaarantamatta. Voimankäytöllä voidaan myös esimerkiksi estää tilanteen eteneminen hätävarjeluksi tai mahdollistaa tilanteesta poistuminen asevelvollisen tai sivullisen hengen ja terveyden suojaamiseksi suuremmalta vaaralta. Toisaalta kaikki voimankäyttötilanteet eivät välttämättä ole lähtökohtaisesti vaarallisia. Voimakeinoja voidaan käyttää esimerkiksi vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi, esteen poistamiseksi tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi. Asevelvollisille jaetaan tarvittavat suoja-, viesti- ja saatua koulutusta vastaavat voimankäyttövälitteet avustavia tehtäviä suorittaessa, jonka lisäksi he toimivat tehtävillä Rajavartiolaitoksen virkamiehen suorassa valvonnassa ja läheisyydessä. Avustaviin tehtäviin osallistuvilla asevelvollisilla on siten koulutukselliset ja välineelliset valmiudet tarvittaessa minimoida itseensä tai muihin kohdistuvat fyysiset oikeudenloukkaukset esimerkiksi turvautumalla virkamiehen apuun, kutsumalla lisäapua paikalle, suojautumalla, tai tarvittaessa käyttämällä soveltuvaa ja oikeasuhtaista voimaa siten, kuin rajavartiolain 34 d §:n 3 momentissa ja 35 §:n 2 momentissa säädetään.

Asevelvollinen voi joutua käyttämään voimaa esimerkiksi suorittaessaan rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa Rajavartiolain 34 d §:n 1 momentin mukaisia tehtäviä normaalin valtakunnan rajalla suoritettavan partioinnin yhteydessä, rajanylityspaikalla tai Rajavartiolaitoksen hallinnoimalla alueella.

Rajavartiomies voisi valtuuttaa koulutuksen saaneen asevelvollisen käyttämään oikein käytettynä ampuma-asetta lievempää voimakeinoja esimerkiksi tilanteissa, joissa toimenpiteen kohteena oleva henkilö uhkaa väkivallalla rajavartiomiehen johtamaa tilannetta ja tilanteen hallinta edellyttää useamman erilaisen voimankäyttövälineen käyttöön varautumista, tai käyttöä samanaikaisesti. Rajavartiomies voisi valtuuttaa asevelvollisen käyttämään fyysistä voimaa yhdessä rajavartiomiehen kanssa tilanteissa, joissa asevelvollisen vartioima kiinniotettu henkilö yrittää paeta asevelvollisen käskyistä ja kehotuksista huolimatta. Asevelvollinen ei voi rajavartiolain 34 d §:ssä säädettyjä tehtäviä suorittaessaan kantaa mukanaan ampuma-asetta, koska tehtävät eivät saa lähtökohtaisesti olla sellaisia, joissa ampuma-asetta ylipäänsä tarvittaisiin.

Rajavartiolain 35 §:n 2 momentin mukaan sillä, joka rajavartiomiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa rajavartiomiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamisessa, on oikeus rajavartiomiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin rajavartiomies toimivaltansa rajoissa hänet valtuuttaa. Rajavartiomies voi valtuuttaa asevelvollisen käyttämään ampuma-asetta poikkeuksellisissa hätävarjeluun rinnastettavissa olevassa tilanteessa. Vastaava säännös sivullisen voimakeinoavusta on poliisilain (872/2011) 2 luvun 17 §:n 3 momentissa.

2.6 Nykytilan arviointi

Suomella on valvottavanaan yli 1 300 kilometriä Venäjän vastaista rajaa. Loppuvuoden 2023 luvattomat rajanylitykset itärajalta osoittivat, kuinka paljon henkilöstöä pienelläkin alueella tapahtuvat massamaiset luvattomat rajanylitykset sitovat. Rajanylityspaikkojen ollessa auki esimerkiksi joulukuussa 2023 niille kertyi Venäjän viranomaisten myötävaikutuksella lyhyessä ajassa satoja henkilöitä taustapotentiaaliltaan ollessa huomattavasti suurempi. Liikenne ruuhkautui vakavasti, tavanomainen rajanylitysliikenne jouduttiin pysäyttämään ja valtakunnanrajan välittömään läheisyyteen ahtautuneet maahantulijat vaaransivat sekä liikenneturvallisuuden että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden. Vaalimaalla oli ajoittain välitön uhka suuremman maahantulijoiden joukon maahan tunkeutumisesta suuren lukumäärän tai väkivallan avulla. Rajavartiolaitoksen havaintojen perusteella tilanne ei ollut ajoittain myöskään Venäjän viranomaisten hallinnassa.

Suomen viranomaisilla tulisi olla edellytykset tilanteen hallintaan erityisesti maastorajoilla, joissa molempien maiden rajaviranomaisilla on velvollisuus estää, paljastaa ja tutkia laittomat rajanylitykset. Rajavartiolaissa on säädetty asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan toimivaltuuksista, sekä voimakeinoista, joiden arvioidaan olevan riittäviä rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvissä tehtävissä.

Rajaturvallisuuden takaamiseksi erityisesti hybridiuhkatilanteissa olisi tärkeää, että asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin mukaisella nopeutetulla menettelyllä voitaisiin määrätä Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja asevelvollisia kertausharjoitukseen myös rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi. Tällä hetkellä reserviin kuuluvia asevelvollisia on mahdollista määrätä nopeutetulla menettelyllä ainoastaan sellaiseen kertausharjoitukseen, jonka tarkoitus on sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Muuttuneen turvallisuustilanteen ja uusien uhkien vuoksi nykyisten menetelmien rinnalle tarvitaan keinoja joustavaan valmiuden ko-

hottamiseen. Olisi tärkeää saada rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä liikkeelle mahdollisimman joustavasti rajaturvallisuustilanteen vaatiessa. Tällaisesta kertausharjoituksesta tulisi päättää vastaavalla tavalla kuten sotilaallisen valmiuden joustavaksi kohottamiseksi määrättävässä kertausharjoituksessa eli sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä. Rajaturvallisuuden vakavakin ei-sotilaallinen häiriö ei tällöin oikeuttaisi edellä kuvatun valmiuden kohottamista koskevan kertausharjoituksen käynnistämistä.

Kuvatun kaltainen nopeasti syntyvä laajamittaisen maahantulon tilanne, jossa tapahtuu useita, jopa useita kymmeniä luvattomia rajanylityksiä maastorajalla, sitovat viranomaisten resurssit nopeasti. Tällöin tarvitaan Rajavartiolaitoksen toiminnan tueksi rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi palvelukseen Rajavartiolaitoksen henkilökunnasta ja asevelvollisista reserviläisistä muodostettuja rajajoukkoja. Tilanteen syntyessä äkillisesti ei olisi mahdollista odottaa kolmea kuukautta kertausharjoituksen koolle kutsumiseksi, vaan se olisi tarvittaessa tehtävä kansallisen turvallisuuden takaamiseksi ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi alle kolmen kuukauden määräjassa. Rajajoukkojen valmiutta sujuvasti nostamalla ja laskemalla voidaan tilanteeseen vaikuttaa siten, että kansallinen turvallisuus ja rajaturvallisuus voidaan taata pitkäkestoisesti, jopa vuosia kestävässä tilanteessa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on mahdollistaa Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettujen asevelvollisten kertausharjoitukseen määrääminen rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi laissa säädettyä kolmea kuukautta nopeammin.

Tavoitteena on 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.

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 hybridivaikuttamisen, 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. Menettely koskisi vain Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja ja asianmukaisen koulutuksen saaneita reserviläisiä. Esitetyllä lakimuutoksella ei ole tarkoitus laajentaa tai luoda uusia toimivaltuuksia esityksen mukaisiin kertausharjoituksiin käsketyille, jotka toimisivat Rajavartiolaitoksen henkilöstön tukena ja valvonnassa yhä niillä toimivaltuuksilla, joista on säädetty voimassaolevassa laissa.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia siten, että lain 48 §:ään lisättäisiin uusi Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä koskeva kertausharjoitusperuste. Ehdotettu uusi rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi määrättävä kertausharjoitus

mahdollistaisi valmiuden joustavan kohottamisen rajaturvallisuuteen liittyen silloin, kun rajaturvallisuuden 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.

Esityksellä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi lain 32 §:ä siten, että rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen perusteella pidettäviin kertausharjoituksiin olisi mahdollista määrätä Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä laissa säädettyä määräaika nopeammin Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä. Päätös määrääjoiltaan poikkeavasta kertausharjoitusmääräyksestä esitetään tehtäväksi päätöksentekomenettelyssä, jossa sovellettaisiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä, silloin kun kyse olisi yksinomaan rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi määrättävästä kertausharjoituksesta.

Asevelvollisuuslain 48 § mahdollistaa tällä hetkellä sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen perusteella määrättävän kertausharjoituksen, jonka tarkoituksena on mahdollistaa ennakkollisesti puolustuksellinen valmiuden kohottaminen, kun alkuperältään sotilaalliseksi tunnistetut uhkaavat kehityskulut on todettu käsillä oleviksi. Lisäksi lain 32 § mahdollistaa sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen mahdollistamiseksi reserviin kuuluvien asevelvollisten kertausharjoitukseen määräämisen Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä pykälässä säädettyä 3 kuukauden määräaika nopeammin. Asevelvollisuuslaki ei kuitenkaan nykyisellään mahdollista poikkeuksellisessakaan rajaturvallisuuden häiriötilassa reserviläisten kertausharjoituksiin määräämistä, kun kyse ei ole sotilaallisesta uhasta, tai kun uhkan sotilaallista luonnetta ei pystytä tilanteessa osoittamaan.

Esityksessä ehdotettujen muutosten myötä mahdollistettaisiin rajaturvallisuuden ylläpitämisen valmiuden joustava kohottaminen tilanteissa, joissa rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä häiriö ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuva, tai kun uhkan sotilaallista luonnetta ei pystyttäisi osoittamaan esimerkiksi toiminnan peitellystä luonteesta johtuen. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi hybridiuhkista johtuva erittäin nopeasti kehittyvä rajaturvallisuuden häiriö laajamittaisen välineellistetyin maahantulon muodossa tai suuronnettomuudesta taikka pandemiasta johtuva laaja-alainen rajasulkua tai valtakunnan rajan tehostettua valvontaa edellyttävä tilanne. Rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä voitaisiin käyttää rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa esimerkiksi rajojen valvonnassa aistivalvonta- ja partiointitehtävissä, vartiointi-, opastus- ja liikenteenohjaustehtävissä sekä erilaisissa tukitehtävissä, kuten kuljetustehtävissä tai johtamisjärjestelmäverkkojen ylläpidossa.

Rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen vuoksi määrättävä kertausharjoitus rinnastuisi vakavuudeltaan sotilaallisen valmiuden kohottamiseksi määrättävään kertausharjoitukseen, sillä rajaturvallisuuden poikkeuksellinen häiriötilanne voisi kehittyä ennakoimattomasti ja nopeasti siten, että se edellyttäisi asevelvollisten reserviläisten pääsääntöisesti säädettyä määräaika nopeamman määräämisen kertausharjoituksiin viranomaisten tueksi ja valmiuden kohottamiseksi. Esitetty menettely olisi yhdenmukainen myös sotilaallisen valmiuden joustavaa kohottamista koskevan päätöksentekomenettelyn kanssa. Tällöin noudatettaisiin rajavartiolaitoksesta annetun lain 7 §:ssä säädettyä menettelyä. (HE 44/2016 vp, s. 13).

Esitetyt muutokset lisäisivät normaaliolojen ennakkollisten toimien käyttömahdollisuutta, joilla pystyttäisiin reagoimaan nopeasti kehittyviin rajaturvallisuuden muutoksiin ja hallitsemaan

niitä syystä riippumatta, silloin kuin viranomaiset eivät kykenisi itse rajaturvallisuuden ylläpitämiseen häiriön vakavuudesta, laajuudesta, nopeudesta taikka muunlaisesta näihin rinnastuvasta poikkeuksellisuudesta johtuen.

Ehdotuksen mukaiseen rajaturvallisuuden ylläpitämisen mahdollistamista koskevaan kertausharjoitukseen voitaisiin määrätä vain tarvittavan koulutuksen saaneita Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä, eivätkä ne siten mahdollistaisi Puolustusvoimiin sijoitettujen reserviläisten määräämistä kertausharjoituksiin rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella. Esitys ei sisältäisi säännöksiä lisätoimivaltuuksista asevelvollisille. Asevelvollisella tarkoitettaisiin myös naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneita naisia, jotka ovat reservissä sijoitettuna Rajavartiolaitoksen alaisuuteen.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Ehdotettujen muutosten taloudelliset vaikutukset aiheutuisivat yksittäisistä kertausharjoituksista eli siitä, kuinka paljon rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä kertausharjoituksia jouduttaisiin käyttämään. Mahdollisuus määrätä reserviläisiä kertausharjoitukseen rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi ja mahdollisesti alle kolmen kuukauden määräajassa olisi kuitenkin tarkoitettu erittäin poikkeukselliseksi menettelyksi. Kyseiset kertausharjoitukset koskisivat lisäksi joka tapauksessa rajattua, erikseen käskettyä joukkoa Rajavartiolaitoksen reservistä ja enintään 30 päiväksi kerrallaan.

Tällainen valmiudellinen kertausharjoitus ja sen aiheuttamat kustannukset liittyisivät jonkin häiriö- tai poikkeustilan hallintaan. Näitä luonteeltaan valmiudellisia kertausharjoituksia ei pystyttäisi huomioimaan ennakkoiden määriteltäessä vuosittaista rahoitusta niitä toimeenpaneville viranomaisille. Syntyneet kustannukset haettaisiin lisätalousarvioesitysmenettelyssä sisäministeriön ja puolustusministeriön sopimalla tavalla.

Taloudelliset vaikutukset muodostuisivat ennakkoon suunnittele mattomista palkatun henkilöstön kuluista, reserviläiskuluista sekä materiaalikuluista. Palkatun henkilöstön henkilöstökuluja ovat muun muassa sotaharjoituskorvaukset, päivärahat sekä mahdolliset ylityö-, matka- ja majoituskulut. Reserviläiskulut muodostuvat ensi sijassa reserviläispalkasta, päivärahasta, matkakuiluista, muonituksesta, majoituksesta sekä terveydenhuollosta. Materiaalikuluja muodostuu materiaalin käytöstä sekä ylläpidosta, harjoituksessa tarvittavan muun kuin sotamateriaalin hankinnoista ja mahdollisista vuokrauspalveluista mukaan lukien tilavuokrat. Rajavartiolaitos ja Puolustusvoimat vastaisivat tällaisessa harjoituksessa omien kustannustensa seurannasta. Yhden reserviläisen kertausharjoituskustannusten suunnitteluperusteena käytetään 200 euroa vuorokautta kohti, jolloin esimerkiksi 1 000 reserviläisen osalta vuorokauden hinnaksi tulisi 200 000 euroa.

4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

4.2.2.1 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettujen asevelvollisten toimivaltuuksia Rajavartiolaitoksen tukena (PeVL 6/2018 vp). Perustuslakivaliokunta on viitatussa lausunnossaan katsonut eräät asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien toimivaltuudet ja tehtävät Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä perustellusta syystä, tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi luonteeltaan asevelvollisille sopiviksi, sekä asevelvollisten koulutusta edistäviksi.

Reserviin kuuluvan asevelvollisen kutsuminen nopeutetulla menettelyllä kertausharjoitukseen on merkityksellistä usean perusoikeuden kannalta. Keskeisimpiä ovat oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen, liikkumisvapaus, yksityiselämän suoja, sivistyksellisten oikeuksien suoja, oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla sekä oikeus tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin.

Jopa välittömästi alkavaksi määrättyyn kertausharjoitukseen osallistumiseen ei voi varautua ennalta, mikä voi aiheuttaa tavanomaista kertausharjoitusta enemmän hankaluuksia yksityis- ja perhe-elämälle sekä työn ja opiskelun järjestämiselle.

Kertausharjoitus voitaisiin määrätä asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin mukaisesti kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan. Pykälän 4 momentin mukaisesti määräys peruutettaisiin heti, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallisi. Tämä sääntely jossain määrin helpottaisi yksityiselämän, opiskelun ja työn suunnittelua sekä varmistaisi nopean paluun takaisin arkeen.

Vaikutusta yksityis- ja perhe-elämälle, työlle tai opiskelulle voidaan arvioida tulevan myös siitä, että säädettäväksi ehdotetun uuden kertausharjoitusperusteen perusteella määrättävien kertausharjoitusten osalta ei huomioitaisi asevelvollisuuslain 50 §:ssä säädettyjä reservin kertausharjoituksen yhteenlaskettuja enimmäisaikoja. Lisäksi palvelukseen määrääminen ei edellyttäisi asevelvollisen tai tämän työnantajan kirjallista suostumusta, jos säädetyt enimmäisajat olisivat jo täytyneet kertauksiin määräämisen hetkellä.

Nopeutetulla menettelyllä kutsutusta kertausharjoituksesta voisi kuitenkin hakea vapautusta voimassa olevan asevelvollisuuslain 34 §:n 2 momentin mukaisesti. Määrätystä kertausharjoituksesta voidaan asevelvollisen hakemuksesta vapauttaa asevelvollinen, jolle vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen, ammatin tai elinkeinon harjoittamisen taikka tutkinnon loppuun saattamisen takia välttämätön. Vapautuksen hakeminen mahdollistaisi tarkoituksenmukaisuus- ja välttämättömyysharkinnan tekemisen joustavasti jokaisen asevelvollisen osalta erikseen ja siten myös yksilön oikeusturvan toteutumisen tehokkaasti kertausharjoitusten yhteiskunnallisen tarpeen välttämättömyys ja tärkeys huomioiden.

Asia olisi mahdollista saattaa viime kädessä kutsunta-asiain keskuslautakunnan ratkaistavaksi. Reserviin kuuluvilla asevelvollisilla olisi siten mahdollisuus saada asiansa riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

4.2.2.2 Vaikutukset yhdenvertaisuuteen ja sukupuolten tasa-arvoon

Koska asevelvollisuus on säädetty vain miehille, esityksen vaikutukset kohdistuisivat enemmän miehiin kuin naisiin. Esityksellä olisi vaikutusta naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneisiin naisiin, jotka ovat sijoitettuna Rajavartiolaitoksen alaisuuteen, sillä naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittanut nainen rinnastetaan täysimääräisesti asevelvolliseen naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetun lain (285/2022) 6 §:n 3 momentin rinnastussäännöksen mukaisesti.

Rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen vuoksi kertausharjoituksiin määrättyjen reserviin kuuluvien asevelvollisten kertausharjoitusvuorokausien määrä saattaisi ylittää huomattavastikin asevelvollisuuslain 50 §:ssä säädetyn yhteenlasketun enimmäisajan, jota ei huomioitaisi kertausharjoituksiin määrättäessä. Kertausharjoitukset koskisivat kuitenkin vain rajattua osaa reserviläisistä, sen kohdistuessa vain Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä, joilla olisi koulutukselliset valmiudet suorittaa rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä avustavia tehtäviä. Määrätyt kertausharjoitukset kerryttäisivät reservin sotilasarvon ylennyksiin

vaadittavia kertauspäiviä siitä huolimatta, että asevelvollisuuslaissa tarkoitetut yhteenlasketut enimmäisajat olisivat kertauksiin määrätyn reserviläisen osalta täyttyneet.

4.2.2.3 Vaikutukset työnantajiin

Esityksellä voi olla vaikutuksia elinkeinoelämään. Ehdotettu muutos voi aiheuttaa haasteita työnantajalle, sillä jopa välittömästi alkavaksi määrättävän kertausharjoituksen kohdalla työnantajilla ei olisi välttämättä mahdollisuutta etukäteen varautua harjoituksen aiheuttamaan poisoloon. Toisaalta kertausharjoituksissa opittavat erityistaidot voivat olla myös mahdollisuus tiettyihin tehtäviin haettaessa, minkä vuoksi on vaikea arvioida, mitkä olisivat esityksen lopulliset yhteiskunnalliset vaikutukset. Arvioituja vaikutuksia vähentää kuitenkin kertausharjoitukseen määräämiselle asetettu korkea kynnyks, sekä sen poikkeuksellisuus. Kertausharjoitusmääräys koskisi toteutuessaan myös vain suhteellisen rajattua määrää reserviläisiä, mikä vähentäisi arvioitujen vaikutusten kohdentumista laajasti yksittäisiin työnantajiin.

4.2.2.4 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Ehdotettu muutos tehostaisi Rajavartiolaitoksen kykyä vastata poikkeukselliseen rajaturvallisuustilanteeseen ja lisäisi Rajavartiolaitoksen valmiutta. Rajajoukkojen reserviläisten osaaminen lisääntyisi, mikä mahdollistaisi aiempaa vaativampien tehtävien toteuttamisen myös rajajoukoilla.

Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviin kuuluvia asevelvollisia pystyttäisiin määräämään kertausharjoitukseen rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi laissa säädettyä kolmea kuukautta nopeammin. Ehdotettu muutos vahvistaisi Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia turvata toimintakykynsä henkilöresurssiensa osalta kaikissa turvallisuustilanteissa. Muutos tukisi Rajavartiolaitoksen kykyä reagoida nopeammin turvallisuustilanteen äkillisiin muutoksiin ja vastata vakavien rajaturvallisuuden häiriötilanteiden asettamiin vaatimuksiin. Kun reserviin kuuluvat asevelvolliset tukisivat Rajavartiolaitosta yksinkertaisemmissa tehtävissä, kokeneet virkamiehet voisivat keskittyä vaativampiin tehtäviin. Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssit on mitoitettu tavanomaisia normaaliolojen tehtävämääriä varten, minkä vuoksi Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssit on normaaliolojen häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa kyettävä lisäämään nopeasti tilanteen vaatimalla tavalla organisaation eri tasoilla ja tehtävissä. Esimerkiksi nopeasti kehittyvissä välineellistetyn tai laajamittaisen maahantulon tilanteissa toiminnan suunnitteluun ja toimeenpanoon liittyvä työmäärä kasvaisi äkillisesti ja merkittävästi. Tällaiset tilanteet voivat myös johtaa siihen, että valtioneuvosto tekisi päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä rajavartiolain 16 §:n nojalla. Henkilöstön riittävyyttä ja operatiivisten tehtävien suorittamista tukisi se, että Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitetut reserviin kuuluvat asevelvolliset voisivat edellä mainituissa tilanteissa tukea Rajavartiolaitoksen toimintaa.

Puolustusvoimat vastaisi tasavallan presidentin päätöksen täytäntöönpanosta ja määräisi asevelvolliset presidentin päätöksen nojalla ja sen asettamissa rajoissa rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoitukseen. Rajavartiolaitos päättäisi harjoituksen kestosta ja mahdollisesta jatkamisesta kunkin harjoitukseen määrätyn asevelvollisen reserviläisen osalta.

Joukko-osaston joukkoyksiköille ja erityisesti huoltokeskuksille ja Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen logistisille toiminnoille aiheutuu ylimääräistä toimintasuunnitelmaan kuulumatonta työtä, joka priorisoitaisiin tilanne huomioiden muiden tavanomaisten työtehtävien edelle. Tämä lisätyö koostuisi ylimääräisestä kouluttajatuon selvittämisestä ja mahdollistamisesta, koulutus- ja joukkomateriaalin hankkimisesta ja jakamisesta, kertausharjoitukseen määrätyn joukon

käyttämien tilojen, alueiden ja majoituksen mahdollistamisesta, sekä turvallisuudesta ja kuljetusten järjestämisestä aiheutuvasta lisätyöstä. Edellä kuvatut lisätehtävät aiheutuisivat pienemmän joukon ennalta suunnittelemtoman kertausharjoituksen käynnistyessä, johtuen Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen logistisista yleisjärjestelyistä. Kertausharjoituksista ajoissa saatava ennakkotieto vähentää ylimääräistä työkuormaa mahdollistamalla vaadittavan logistisen ja järjestelyihin liittyvän työpanoksen ja suunnittelun jakamisen pidemmälle ajalle. Rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi määrättävän ylimääräinen kertausharjoituksen tarpeeseen johtava kehityskulku voisi kuitenkin kehittyä uhkan luonteesta riippuen siinä määrin nopeasti, että ennakkotiedon saaminen hyvissä ajoin ennen kertausharjoitusten käynnistämistä voi olla haastavaa ja siten ylimääräinen työkuorma voi hetkellisesti ruuhkauttaa erityisesti kertausharjoituksista vastaavan aluetoimiston ja vastuualueella sijaitsevan joukkoyksikön hallinnon.

Esityksen mukaisella rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä syystä järjestettävällä kertausharjoituksella olisi määräyksen toteutuessa jossain määrin hetkellisesti kuormittava vaikutus myös Puolustusvoimien aluetoimistojen asiakaspalvelutehtäviin, sillä aluetoimistot käsittelevät ja ratkaisevat asevelvollisuutta, naisten vapaaehtoista asepalvelusta ja vapaaehtoista maanpuolustusta koskevat asiat, kuten reserviläisten kertausharjoituksista vapauttamista koskevat kirjalliset hakemukset ja niitä koskevat mahdolliset oikaisuvaatimukset. Lisäksi vapautus- ja oikaisu vapautusten kasvamisella olisi oletettavasti myös kuormittava vaikutus puolustusministeriön yhteydessä toimivaan kutsunta-asiain keskuslautakuntaan, joka toimii asevelvollisuuslain 7 §:n mukaisesti ylimpänä muutoksenhakuviranomaisena asevelvollisuutta koskevissa asioissa.

4.2.2.5 Vaikutukset kansalliseen turvallisuuteen ja maanpuolustukseen

Ehdotettujen muutosten myötä Suomen kyky reagoida nopeammin ja tehokkaammin turvallisuustilanteen nopeisiin muutoksiin paranisi. Tämä parantaisi kansallisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden varmistamisedellytyksiä erilaisissa nopeasti kehittyvissä rajaturvallisuuden häiriötilanteissa. Toteutuessaan esitys vahvistaisi kansallista turvallisuutta, koska nopeasti kehittyviin tilanteisiin pystyttäisiin vastaamaan nopeammin ja kansalliseen turvallisuuteen vaikuttavia uhkia kyettäisiin torjumaan ennakoivammin. Ehdotettu muutos parantaisi myös maanpuolustukseen liittyvää valmiutta, koska kertausharjoituksissa harjoitettaisiin myös maanpuolustukseen liittyviä taitoja.

Rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen perusteella pidettävien kertausharjoitusten vaikutukset ovat kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta, sekä Naton pelotetta ja puolustusta vahvistavia. Lisäksi esitetyllä uudella kertausharjoitusperusteella vahvistetaan yhteiskunnallista ja valtiollista resilienssiä ja siten nostetaan kynnystä vaikuttaa Suomeen ja suomalaiseen yhteiskuntaan Pohjois-Atlantin sopimuksen (SopS 17/2023) 5 artiklan kollektiivisen turvakuun alapuolelle jäävissä tilanteissa.

Valmiuserusteisten kertausharjoitusten toteuttaminen rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi koordinoitaisiin tarpeen mukaan sotilaallisen maanpuolustuksen tarpeiden kanssa ottaen huomioon Naton yhteiset toimet pelotteen ja puolustuksen vahvistamiseksi, sekä operatiivisten suunnitelmien toimeenpanon osalta Suomen alueella.

4.2.2.6 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan maakunnan alue on ollut vuodesta 1856 demilitarisoitu. Maakunnan demilitarisointi ja neutralisointi perustuvat Ahvenanmaansaarten linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevaan sopimukseen (SopS 1/1922) ja sopimukseen Suomen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton välillä Ahvenanmaan saarista (SopS 24/1940). Ahvenanmaan linnoittamattomuutta ja puolueettomuutta koskevan sopimuksen mukaan maakunnan alueelle ei saa rakentaa sotilastukikohtia tai -laitteita. Saarelle ei myöskään saa tunkeutua Suomen tai muun valtion maa-, meri- tai ilmailuvoimilla. Sen lisäksi aseiden ja sotatarpeiden valmistus, tuonti, kauttakuljetus ja vienti on kielletty. Alue on neutralisoitu, minkä vuoksi se tulee pitää mahdollisissa konflikteissa sodan ulkopuolella.

Rajavartiolaitoksen tehtävät Ahvenanmaan maakunnassa määräytyvät rajavartiolain, meripelastuslain, Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) sekä Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa annetun tasavallan presidentin asetuksen (309/2017) mukaan. Rajavartiolaitoksen päätehtävät maakunnan alueella ovat rajojen valvonta ja meripelastus. Käytännössä Rajavartiolaitos vastaa maakunnan alueen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta muiden tehtäviensä yhteydessä.

Ahvenanmaan maakunta on kansainvälisten sopimusten perusteella demilitarisoitu ja neutralisoitu alue. Tämä estää sotilaallisen henkilöstön, sotilaallisten ajoneuvojen ja sotilaallisen kaluston sijoittamisen Ahvenanmaalle sekä näiden läpikulun Ahvenanmaan alueen kautta rauhan aikana. Ahvenanmaan maakunnassa voidaan kuitenkin järjestää harjoituksia, jotka liittyvät rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja joissa ei ole sotilaallisia elementtejä. Esityksellä ei näin ollen ole vaikutusta Ahvenanmaalla järjestettävien harjoitusten kannalta, vaan edellä kuvattu nykyinen tilanne säilyy. Muualla kuin Ahvenanmaalla kaikki asevelvolliset ja reserviin kuuluvat asevelvolliset voivat osallistua normaaleihin sotilaallisiin kertausharjoituksiin.

Reserviin kuuluvia asevelvollisia voitaisiin käyttää Ahvenanmaalla esimerkiksi tilanteissa, joissa Ahvenanmaalla palvelevien rajavartiomiesten määrä tai Rajavartiolaitoksen muut resurssit eivät riitä raja- ja meriturvallisuustilanteen hallitsemiseen eikä resurssien määrää voi lisätä riittävästi muualta Suomesta tapahtuvilla siirroilla, muiden toimivaltaisten viranomaisten tuella tai kansainvälisellä tuella. Resurssien käyttöä ja määrää arvioitaessa on huomioitava sekä Puolustusvoimien että Rajavartiolaitoksen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtäviin varattujen resurssien käyttöä koskevat rajoitukset.

Reserviin kuuluvia asevelvollisia voitaisiin käyttää Ahvenanmaalla rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa esimerkiksi merirajojen valvonnassa aistivalvonta- ja partiointitehtävissä, vartiointi-, opastus- ja liikenteenohjaustehtävissä sekä erilaisissa tukitehtävissä, kuten kuljetustehtävissä tai johtamisjärjestelmäverkkojen ylläpidossa. Tämän lisäksi heitä voitaisiin käyttää koulutuksensa ja kokemuksensa mukaisissa meripelastus- ja ympäristövahinkojen torjuntatehtävissä ja niiden tukitehtävissä. Ahvenanmaalle tehtäviin suunniteltavien reserviin kuuluvien asevelvollisten valinnassa pyritään huomioimaan myös heidän ruotsin kielen taitonsa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Vaihtoehtona nyt ehdotetuille muutoksille on nykytilan säilyttäminen ennallaan. Nykytilan säilyttävässä vaihtoehdossa lainsäädäntöä ei muutettaisi lainkaan, jolloin rajaturvallisuusperusteiset kertausharjoitukset eivät olisi ollenkaan mahdollisia.

Nykytilan säilyttäminen ei kuitenkaan mahdollista tehokkaasti Suomen turvallisuusympäristön nopean muutoksen aiheuttamiin tarpeisiin vastaamista joustavasti normaaliolojen lainsäädännön keinoin. Voimassaolevan asevelvollisuuslain kertausharjoitusperusteet eivät mahdollista muihin vakaviin uhkiin vastaamista sotilaallisia uhkia vastaavasti kertausharjoituksiin määräämällä, eikä siten Rajavartiolaitoksen valmiuden kohottaminen reservin henkilöstömäärää hyödyntämällä rajaturvallisuuden vakavassakaan häiriötilanteessa ole mahdollista, ellei häiriötilanteen aiheuttaja ole luonteeltaan sotilaalliseksi tunnistettavissa. Poikkeuksellisissa ja vakavissa rajaturvallisuuden häiriötilanteissa on välttämätöntä turvata Rajavartiolaitoksen toimintakyky ja resurssit, mihin tarpeeseen ehdotettu sääntely on katsottu ainoaksi mahdolliseksi vaihtoehdoksi.

Tapahtumat Suomen turvallisuusympäristössä ovat osoittaneet, että viranomaisten oikea-aikaisen ja riittävästi resursoidun toimintakyvyn turvaaminen on kansallisen turvallisuuden kannalta tärkeää. Esitettyjen muutosten toteuttamatta jättäminen vähentäisi Suomen viranomaistoiminnan resilienssiä ja keinovalikoimaa, sekä jättäisi Suomen rajaturvallisuuden haavoittuvaisemmaksi esimerkiksi hybridivaikuttamisen keinoille ja siten vähentäisi myös kansallista turvallisuutta.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Yleinen asevelvollisuus ei ole Euroopassa enää 2000-luvulla ollut kovin yleistä. 2010-luvun puolivälistä lähtien heikentyneen turvallisuustilanteen myötä asevelvollisuus on osassa Euroopan maita kuitenkin palautettu tai sen palauttamista on harkittu. Asevelvollisuus on laajemmassa mittakaavassa käytössä Suomen lisäksi Sveitsissä, Itävallassa, Kreikassa ja Turkissa. Suppeammin asevelvollisuus on käytössä Ruotsissa, Norjassa, Tanskassa, Latviassa, Liettuassa ja Virossa. Asevelvollisuus on yleistä myös Lähi-idässä, Etelä-Amerikassa sekä Keski- ja Kaakkois-Aasiassa

Hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 44/2016 vp, s. 5–7) sisältyi kansainvälinen vertailu asevelvollisten käytöstä ja heidän oikeuksistaan erilaisissa tehtävissä. Hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-apusta poliisille ja eräksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi (HE 106/2021 vp, s. 31–34) sisältyi selvitys muiden Pohjoismaiden virka-apua koskevasta lainsäädännöstä, minkä yhteydessä tarkasteltiin myös voimankäytön edellytyksiä. Osana yleisen asevelvollisuuden kehittämistä ja maanpuolustusvelvollisuuden täyttämistä arvioineen parlamentaarisen komitean mietintöä (Valtioneuvoston julkaisuja 2021:91) tarkasteltiin yleisellä tasolla eri maiden asevelvollisuusjärjestelmien eroja.

Asevelvollisten käyttöä ja heidän oikeuksiaan erilaisissa tehtävissä koskeva kansainvälinen vertailu on haastava toteuttaa, sillä eri maissa jo pelkästään käsitteet asepalvelus, asevelvollinen, varusmies ja valmius ymmärretään hyvin eri tavoin. Myös valmiuden kohottamista, rajaturvallisuutta ja poikkeusoloja koskevat säännökset ovat eri maissa varsin erilaisia.

Vertailuun on tässä valittu oloiltaan ja yhteiskunnalliselta kehitykseltään Suomea muistuttavat Ruotsi, Norja ja Viro. Vertailussa on keskitytty erityisesti siihen, miten kyseisissä maissa on varauduttu joustavaan valmiuden kohottamiseen sekä tässä yhteydessä erityisesti rajaturvallisuuden ylläpitämiseen. Ruotsin ja Norjan kohdalla vertailussa on keskitytty erityisesti maiden kodinturvajoukkoihin (Ruotsin *hemvärnet* ja Norjan *heimevernet*) ja Viron kohdalla maassa käytössä olevaan suojeluskuntatoimintaan (*kaitseliit*). Näiden joukkojen merkitys on korostunut muiden muassa siksi, että niiden varustukseen ja koulutukseen on panostettu entistä enemmän. Joukkoihin kuuluu yksiköitä, jotka ovat valmiudeltaan ja osaamiseltaan maidensa asevoimien

terävintä kärkeä. Kyseiset joukot muodostavat näiden maiden puolustuksen nopeasti toiminta-valmiudessa olevan koko maan kattavan ydinjoukon.

Ruotsi

Ruotsissa asevelvollisuus on osa kokonaismaanpuolustuslain (*Lag om totalförsvarsplikt* (1994:1809)) mukaista kokonaismaanpuolustusvelvollisuutta, joka koskee kaikkia Ruotsissa asuvia 16–70-vuotiaita henkilöitä. Kokonaismaanpuolustusvelvollisuus jakautuu asevelvollisuuteen, siviilivelvollisuuteen sekä yleiseen työvelvollisuuteen (*värnplikt*, *civilplikt*, *allmän tjänsteplikt*). Ruotsi lopetti yleisen asevelvollisuuden soveltamisen vuonna 2010 ja siirtyi vapaaehtoisuuteen perustuvaan järjestelmään. Asevelvollisuus otettiin kuitenkin uudelleen käyttöön luonteeltaan valikoivana ja sukupuolineutraalina vuonna 2017.

Kodinturvasta säädetään Ruotsissa erikseen kodinturva-asetuksella (*hemvärnsförordning* (1997:146)). Ruotsin puolustusvoimien (*Försvarsmakten*) osana toimivat noin 22 000 sotilaan vahvuiset kodinturvajoukot (*hemvärnet*) ovat osa paikallispuolustusta ja niiden pääasiallisena tehtävänä on kriittisen infrastruktuurin suojaaminen. Lisäksi kodinturvajoukkojen on pystyttävä tukemaan Ruotsin puolustusvoimien operatiivisia joukkoja eri tehtävissä, erityisesti suojaamalla toimintaa valmiutta kohotettaessa. Kaikki kodinturvaan sijoitetut ovat vapaaehtoisia. Kodinturvajärjestelmä tarjoaa joustavan työkalun kriisin harmaaseen vaiheeseen.

Kodinturva-asetuksen 7 §:n mukaan tehostetussa valmiudessa (*höjd beredskap*) tai muutoin hallituksen erillisen päätöksen jälkeen kodinturvajoukkojen on otettava käyttöön kodinturvavalmius (*hemvärnsberedskap*). Jos Ruotsin puolustusvoimat on tehnyt hallitukselle esityksen kodinturvavalmiudesta ja maanpuolustus tai turvallisuus edellyttää kodinturvan välitöntä käyttöä, Ruotsin puolustusvoimat voi päättää kodinturvavalmiudesta siihen saakka, kunnes maan hallitus on antanut asiasta päätöksen.

Kodinturvajoukkoon liittynyt sotilas solmii sopimuksen Ruotsin puolustusvoimien kanssa. Sopimuksen mukaisesti kodinturvajoukon sotilaan tulee palvella joukossa 4–15 vuorokautta vuodessa ja olla käytettävissä tehostetun valmiuden aikana. Kodinturvajoukon sotilaalla on kodinturva-asetuksen 5 §:n mukainen velvollisuus palvella kodinturvavalmiuden aikana, eikä hän saa irtisanoa sopimusta tällaisen valmiuden aikana.

Rauhan aikana kodinturvajoukot voivat antaa tarvittaessa virka-apua muille viranomaisille, kuten poliisille ja rannikkovartiostolle. Ruotsissa rajavalvonnasta ja rajatarkastuksista vastaavat oikeusministeriön alainen poliisi (*Polismyndighet*), puolustusministeriön alainen rannikkovartiosto (*Kustbevakningen*) ja valtiovarainministeriön alainen tulli (*Tullverket*). Rajatarkastusten päävastuu kuuluu poliisille. Rannikkovartiosto avustaa poliisiviranomaista rajatarkastustoiminnassa ja suorittaa vesiliikenteen rajavalvontaa.

Puolustusvoimien alaisuudessa palveleva henkilö on poliisilain (*polislag* (1984:387)) 29 §:n nojalla tietyin edellytyksin oikeutettu käyttämään poliisille kuuluvia lain 10 §:n mukaisia voimankäyttöoikeuksia suorittaessaan vartiointia tai järjestyksen ylläpitoa koskevaa tehtävää siltä osin kuin muut keinot ovat riittämättömiä ja voimankäyttö on olosuhteisiin nähden perusteltua.

Norja

Norjassa on käytössä valikoiva sukupuolineutraali asevelvollisuus. Asepalveluksesta ja kodinturvasta säädetään Norjassa puolustuslaissa (*lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret*, LOV-2016-08-12-77). Kodinturvajoukot (*heimevernet*) toimivat Norjan puolustusvoimien (*Forsva-*

ret) komentajan alaisuudessa ja ovat luonteeltaan nopeasti perustettava valmiusjoukko. Kodinturvajoukkojen päätehtäviä ovat kansallinen kriisinhallinta, aluepuolustus paikallistasolla, tärkeiden kohteiden suojaaminen ja valvonta sekä siviiliyhteiskunnan tukeminen. Kodinturvajoukkojen sodanaikaiseen toimintaan kuuluisi myös vastarinnan jatkaminen maan miehityksissä osissa. Kodinturvajoukkojen tavoitevahvuus on noin 40 000 sotilasta.

Kodinturvajoukoilla on tärkeä rooli Norjan aluepuolustuksessa ja yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitämisessä. Muista Pohjoismaista poiketen ne perustuvat pääsääntöisesti asevelvollisuuteen. Vain pieni osa kodinturvajoukkojen henkilöstöstä on vapaaehtoisia. Kodinturvajoukot jakaantuvat maa-, meri- ja ilmavoimien yksiköihin. Niiden tehtäviin kuuluu ihmisten ja yhteiskunnan toimintojen suojeleminen, paikallisuusalueiden valvominen sekä tuen antaminen eri viranomaisille ja siviilitoimijoille.

Järjestelmän ansiosta Norjassa on suuri joukko reservin sotilaita, joiden valmius on erittäin hyvällä tasolla säännöllisen joukkokohtaisen harjoittelun ansiosta. Kodinturvajoukkojen merkityksen on nähty edelleen korostuneen, koska se soveltuu paikallisen luonteensa ja korkean valmiutensa vuoksi erityisen hyvin myös ns. hybridisodankäynnin keinojen torjumiseen.

Norjassa vastuu rajavalvonnasta ja henkilöiden rajatarkastuksista kuuluu oikeus- ja valmiusministeriön alaiselle poliisille (*Politiet*). Poliisin tehtävistä ja toimivallasta rajavalvonnan parissa säädetään Norjan rajavartiolaissa (*lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer*, LOV-2018-04-20-8). Rajavartiolaissa 6 §:n mukaan Norjan puolustusvoimat voi poliisin puolesta suorittaa rajavartiolaissa 19 §:n mukaista rajavalvontaa Norjan ja Venäjän rajalla. Rajavalvontaa suorittaessa asevoimilla on poliisilain (*lov om politiet*, LOV-1995-08-04-53) 6 §:n mukainen toimivalta käyttää voimakeinoja palveluksen suorittamisen aikana siinä laajuudessa kuin se on välttämätöntä ja perusteltua (*nødvendig og forsvarlig*). Merialueilla rajavalvonnasta huolehtii rannikkovartiostolain (*lov om Kystvakten*, LOV-1997-06-13-42) mukaisesti Norjan puolustusvoimiin kuuluva rannikkovartiosto (*Kystvakten*).

Viro

Virossa on pakollinen valikoiva asevelvollisuus miespuolisille Viron kansalaisille. Asepalveluslain (*kaitseväeteenistuse seadus*) mukaan varusmiesjärjestelmän keskeisin tehtävä on sotilaallinen koulutus, jonka sisällössä huomioidaan sekä rauhan että sodan ajan tarpeet.

Virossa on käytössä suojeluskunta (*Kaitseliit*), joka on lakiin perustuva sotilaallinen maanpuolustusjärjestö. Suojeluskunta on maan puolustusvoimien (*Kaitsevägi*) komentajan alainen organisaatio. Toiminta on vapaaehtoista ja suojeluskunnan eri osien yhteenlaskettu jäsenmäärä on noin 18 000 henkilöä.

Virossa rajavalvonnasta ja rajatarkastuksista huolehtii sisäasiainministeriön alainen poliisi- ja rajavartiolaitos (*Politsei- ja Piirivalveamet*), joka on poliisi- ja rajavartiolaissa (*politsei ja piirivalve seadus*) mukaan poliisiviranomainen. Valtakunnanrajaa merellä valvoo puolustusvoimat. Suojeluskuntalain (*kaitseliidu seadus*) 4 §:n mukaan suojeluskunta voidaan tarvittaessa kutsua tukemaan myös poliisitoimintaa, johon sisältyvät myös rajavartiointitehtävät.

Suojeluskuntalain 42 §:n mukaan suojeluskunnan aktiivijäsen, joka on suorittanut suojeluskunnan koulutuksen aseiden käsittelystä ja käytöstä voi käyttää aseita tehtävän suorittamisen yhteydessä, mikäli tehtävän virallistamisen yhteydessä on määrätty suojeluskunnalle osoitetun aseiden kantamisesta.

6 Lausuntopalautte

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi-palvelun kautta 15.05.-x.x.2024.

Lausuntoa pyydettiin seuraavilta tahoilta: valtioneuvoston kanslia, ulkoministeriö, oikeusministeriö, sisäministeriö, valtiovarainministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, maa- ja metsätalousministeriö, liikenne- ja viestintäministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriö, ympäristöministeriö, eduskunnan oikeusasiamies, valtioneuvoston oikeuskansleri, tasavallan presidentin kanslia, Rajavartiolaitoksen esikunta, Pääesikunta, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto MPHL ry, Poliisin ja Rajan henkilöstö JHL ry, Päälystöliitto ry, Rajaturvallisuusunioni ry, Suomen Konepäälystöliitto SKL ry, Upseeriliitto ry, Reserviläisliitto - Reservin Aliupseerien Liitto ry, Suomen Reserviupseeriliitto – Finlands Reservofficersförbund ry, Maanpuolustuskiltojen Liitto ry, Naisten valmiusliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto, Valtion työmarkkinailaitos, Kirkon työmarkkinailaitos, KT Kuntatyöntekijä. Tämän lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi -palvelussa.

Lausuntoja annettiin yhteensä xx.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Asevelvollisuuslaki

32 §. Kertausharjoitukseen määrääminen. Pykälässä säädetään reserviin kuuluvien asevelvollisten kertausharjoitukseen määräämisestä ja kertausharjoitusmääräyksiä koskevista määräajoista. Pykälän 3 momenttiin esitetään lisättäväksi säännös siitä, että Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä, reserviin kuuluvia asevelvollisia voitaisiin määrätä kertausharjoituksiin pykälän 2 momentissa säädettyä 3 kuukauden määräaikaa nopeammin 48 §:n 1 momentin 4 kohdan sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen mahdollistamisen lisäksi myös uudeksi 48 §:n 1 momentin 5 kohdaksi esitetyllä rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen perusteella.

Pykälän 4 momenttia esitetään muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin säännös päätöksenteomenettelystä yksinomaan rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi määrättävästä kertausharjoituksesta. Esityksen mukaan päätöksenteossa noudatettaisiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momenttien mukaista menettelyä, sillä kyse olisi vain sisäministeriön alaisuudessa toimivan Rajavartiolaitoksen asevelvollisista. Mainitun lain 7 §:n 2 momentin mukaan tasavallan presidentti tekee päätökset Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa sisäministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella. Päätökset varmentaa sisäministeri. Asiaa esiteltäessä pääministerillä ja Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä siitä. Pykälän 3 momentin mukaan tasavallan presidentti voi omasta aloitteestaan tai sisäministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta sisäministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Sotilaskäskyasiaa presidentille valtioneuvostossa esiteltäessä Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä siitä.

Rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen mahdollistamisen vuoksi määrättävä kertausharjoitus poikkeaisi sotilaallisen valmiuden kohottamista koskevasta kertausharjoituksesta siten, että sen käyttömahdollisuuksien edellytyksenä ei olisi sotilaallisen toimijan aiheuttama vaara tai uhka, jonka vuoksi esittelyoikeus tasavallan presidentin päätöksenteossa kertausharjoitukseen määräämisestä tulisi olla sisäministeriöllä puolustusministeriön sijaan. Menettely

olisi yhdenmukainen myös sotilaallisen valmiuden joustavaa kohottamista koskevan Rajavartiolaitoksen kertausharjoituksen määräämistä koskevan 32 §:n 3 momentin poikkeusmenettelyn kanssa, jonka osalta nykyisin noudatetaan rajavartiolaitoksesta annetun lain 7 §:n mukaista menettelyä. (HE 44/2016 vp, s. 13).

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 kertausharjoitukseen. Esitetyllä muutoksella lisättäisiin normaaliolojen ennakkolisten toimien käyttömahdollisuutta, joilla pystyttäisiin reagoimaan nopeasti kehittyviin rajaturvallisuuden muutoksiin ja hallitsemaan niitä syystä riippumatta. Menettely on tarkoitettu käytettäväksi silloin, kun viranomaisten normaaliajan resurssit eivät riittäisi rajaturvallisuuden ylläpitämiseen häiriön vakavuudesta, taikka muusta poikkeuksellisuudesta johtuen ja vain, kun rajaturvallisuusympäristössä ilmenevä tarve edellyttäisi kolmen kuukauden määräajasta poikkeamista.

Muutoksella olisi vaikutuksia myös asevelvollisuuslain 50 §:n soveltamiseen. Pykälän 4 momentissa säädetään 1 momentissa määriteltyjen kertausharjoitusvuorokausien yhteenlaskettuja enimmäisaikoja ja 2 momentissa säädettyä asevelvollisen suostumusperustetta koskevasta poikkeuksesta. 4 momentin mukaan kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat ja 2 momentissa tarkoitettu suostumusmenettely eivät koske 32 §:n 3 momentissa säädettyssä menettelyssä määrättyjä kertausharjoituksia, joihin esityksen mukaan kuuluisi myös lain voimaantulon jälkeen 48 §:n 1 momentin 5 kohdaksi lisättävä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi määrättävä välttämätön kertausharjoitus. Tämä tarkoittaisi sitä, että rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömään kertausharjoitukseen voitaisiin määrätä tarpeen vaatiessa myös sellaisia reserviläisiä, joilla 50 §:n 1 momentissa säädetyt kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat olisivat jo täyttyneet aikaisemmin, ja joita ei voitaisi velvoittaa edes 2 momentissa säädetyllä tavoin suostumuksen perusteellakaan muulla tavalla kertausharjoitukseen.

Edelleen muutoksella olisi vaikutuksia myös asevelvollisuuslain 34 §:n soveltamiseen. Pykälän 2 momentissa säädetään, että 32 §:n 3 momentissa säädettyssä menettelyssä määrätystä kertausharjoituksesta voidaan asevelvollisen hakemuksesta vapauttaa asevelvollinen, jolle vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen, ammatin tai elinkeinon harjoittamisen taikka tutkinnon loppuun saattamisen takia välttämätön. Tämä tarkoittaisi sitä, että rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömään kertausharjoitukseen määrätyn kertausharjoituksesta vapautuminen edellyttäisi vastaavasti asevelvollisen henkilökohtaisen elämästä johtuvia lueteltuja välttämättömiä vapautusperusteita. Vapautuksen saaminen muodostuisi siten kynnykseltään yhtä korkeaksi, kuin valmiuden joustavaa kohottamista koskevassa kertausharjoituksesta vapautuminen. Näin ollen vapautusehdot esitetyssä kertausharjoituksessa olisivat tiukemmat, kuin asevelvollisuuslain 34 §:n 1 momentissa säädettyt, muita kuin valmiusperusteisia kertausharjoituksia koskevat ehdot.

48 §. Kertausharjoituksen tarkoitus. Pykälässä säädetään eri kertausharjoitustyypeistä, joiden nojalla asevelvollinen reserviläinen voidaan määrätä kertausharjoitukseen. Kertausharjoituksen tarkoitus on pykälän mukaan pitää yllä varusmiespalveluksen aikana saatuja sotilaallisia tietoja ja taitoja, sekä kouluttaa vaativampiin tehtäviin, perehdyttää asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin, harjoittaa joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa sekä mahdollistaa sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Pykälän 4 kohdan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen mahdollistaa ennakkollisesti puolustuksellisen valmiuden kohottamisen asevelvollisten reserviläisten

kertausharjoituksiin määräämisellä, kun alkuperältään sotilaalliseksi tunnistetut uhkaavat kehityskulut on todettu käsillä oleviksi. Asevelvollisuuslaki ei nykyisellään mahdollista poikkeuksellisessakaan rajaturvallisuuden häiriötilassa reserviläisten kertausharjoituksiin määräämistä, kun kyse ei ole sotilaallisesta uhasta. Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta, jossa säädetäisiin 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.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoitukseen voitaisiin määrätä vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuihin rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä. Viitatus lainkohdan mukaan rajajoukoilla tarkoitetaan niitä Rajavartiolaitoksen virkamiehiä ja Rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuslain nojalla palvelemaan määrättyjä tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia henkilöitä, jotka voidaan valtakunnan puolustusta tehostettaessa liittää Puolustusvoimiin.

Käytännössä tällä tarkoitettaisiin Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä, jotka voidaan määrätä Rajavartiolaitoksen reservin kertausharjoituksiin. Uuden momentin tarkoituksena on rajata rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän välttämättömän kertausharjoituksen koskemaan vain tarvittavan koulutuksen saaneita Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä, eikä se siten mahdollistaisi Puolustusvoimiin sijoitettujen reserviläisten määräämistä kertausharjoituksiin rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella. Muotoilun tarkoituksena on varmistaa poikkeuksellisen kertausharjoitusperusteen käyttö tarkkarajaisesti koskemaan vain riittävän koulutuksen saaneita Rajavartiolaitoksen reserviläisiä, joilla olisi riittävät tiedot, taidot ja valmiudet toimia Rajavartiolaitoksen virkamiehiä avustavissa tehtävissä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi kertausharjoitusten aikana.

Ehdotetun muutoksen mukaisiin kertausharjoituksiin kutsuttaisiin ensisijaisesti Rajavartiolaitoksessa tai merivoimissa merivartiolinjalla varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneita reserviläisiä, jotka on varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen jälkeen sijoitettu rajajoukkoihin ja jotka ovat edellä mainitun palveluksen aikana tai kertausharjoituksessa saaneet koulutuksen rajaturvallisuustehtäviin. Lisäksi tarkoitettuihin kertausharjoituksiin voitaisiin kutsua tukitehtäviin myös muualla Puolustusvoimissa varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneita rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja huollon tehtävät. Jos tukitehtäviin kutsuttava reserviläinen ei olisi saanut koulutusta rajaturvallisuustehtäviin, se voitaisiin antaa hänen tehtävänsä edellyttämässä laajuudessa kertausharjoituksen yhteydessä.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

9 Suhde muihin esityksiin

[PÄIVITTYY]

Eduskunnan käsittelyssä [on] samaan aikaan tämän esityksen kanssa hallituksen esitys laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE XX/XXXX vp). Olisi suotavaa, että nyt kyseessä oleva esitys käsiteltäisiin samassa aikataulussa tai nopeammin.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Maanpuolustusvelvollisuus ja asevelvollisten tehtävät

Perustuslain 127 §:n mukaan jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Maanpuolustus perustuu Suomessa yleiseen asevelvollisuuteen. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei kuitenkaan määritellä säännöksessä tarkemmin. Perustuslain hallituksen esityksen (HE 1/1998 vp.) mukaan maanpuolustusvelvollisuus kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat.

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, s. 24—25). Tämä merkitsee, että rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä asevelvollisten oikeusturvaan (PeVL 11/2016 vp, s. 2 ja PeVL 9/2007 vp, s. 2—3).

Rajavartiolaitoksen asevelvollisia sekä vapaaehtoiseen asepalvelukseen otettuja naisia voidaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n mukaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Rajavartiolain 34 d §:ssä säädetään asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien toimivaltuuksista Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena.

Rajavartiolain 34 d § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Perustuslakivaliokunta tarkasteli tuolloin perustuslain 127 §:n kannalta kysymystä siitä, millaisiin tehtäviin asevelvollisia voidaan määrätä. Rajavartiolain 34 d §:ssä tarkoitetut tehtävät ovat perustuslakivaliokunnan mielestä luonteeltaan asevelvollisille sopivia, ja niiden voidaan arvioida edistävän asevelvollisten koulutusta. Perustuslakivaliokunta painotti myös 34 d ja 34 e §:n säännöksiä tehtävien kestosta, toimivaltuuksien sisällöstä ja rajauksista sekä koulutuksesta. (PeVL 6/2018 vp, s. 4—5, jossa viitattu PeVL 65/2016 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on lisäksi lausunnossaan pitänyt mahdollisena perustuslain 127 §:n kannalta sääntelyä asevelvollisen määräämisestä Puolustusvoimille sinänsä kuulumattomiin, mutta luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistäviin lyhytkestoisiin tehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 7/II). Samoin perustuslakivaliokunnan mukaan on voitu säätää asevelvollisten määräämisestä osallistumaan muun muassa tiettyihin virka-aputehtäviin ja pelastustehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 6—7).

Kertausharjoitusten tarkoitusta koskevaan asevelvollisuuslain 48 §:ään ehdotetaan lisättäväksi säännökset, jotka koskevat rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi määrättäviä kertausharjoituksia, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen. Rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoitukseen voitaisiin määrätä vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuja rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä.

Edellä kuvatulla tavalla maanpuolustusvelvollisuuteen on Rajavartiolaitoksen alaisuuteen kuuluvien asevelvollisten osalta katsottu kuuluvan myös luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta edistävät lyhytkestoiset tehtävät, kuten Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena toimiminen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömissä tilanteissa. Kertausharjoituksen rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskeva tarkoitus tukisi rajajoukkoihin sijoitettujen asevelvol-

listen koulutusta samoin kuin maanpuolustuksen edistämistä laajemmin. Tärkeää on, että rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä voidaan määrätä vain sellaisiin tehtäviin, joihin heillä on riittävä koulutus. Ehdotettu sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 127 §:n kannalta.

Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Rajavartiolain 34 d §:n mukaan palveluksessa olevalla asevelvollisella ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavalla ei ole itsenäistä oikeutta voimakeinojen käyttämiseen, jollei asiasta muualla toisin säädetä. Pykälän 3 momentti sisältää informatiiviset viittaukset rajavartiolain 35 §:n 2 momenttiin, rikoslain hätävarjelusääntelyyn, aluevalvontalakiin sekä sotilaan ja sotilasesimiehen voimankäyttöä koskevaan sääntelyyn. Rajavartiolain 34 d § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella edellä kuvatusti (PeVL 6/2018 vp).

Rajavartiolain 34 d §:ssä tarkoitetut tehtävät eivät lähtökohtaisesti edellytä voimakeinojen käyttöä, eivätkä ne ole asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaisia vaarallisia tehtäviä, joita asevelvolliset eivät saa suorittaa. Asevelvollinen ei voi rajavartiolain 34 d §:ssä säädettyjä tehtäviä suorittaessaan kantaa mukanaan ampuma-asetta, koska tehtävät eivät saa lähtökohtaisesti olla sellaisia, joissa voimankäyttövälineitä ylipäänsä tarvittaisiin. Lisäksi asevelvollisille jaettaisiin tarvittavat suoja-, viesti- ja voimankäyttövälineet avustavia tehtäviä suorittaessa, jonka lisäksi he toimisivat tehtävillä Rajavartiolaitoksen virkamiehen suorassa valvonnassa ja läheisyydessä. Asevelvollisilla olisi siten koulutukselliset ja välineelliset valmiudet tarvittaessa minimoida itseensä tai muihin kohdistuvat fyysiset oikeudenloukkaukset esimerkiksi turvautumalla virkamiehen apuun, kutsumalla lisäapua paikalle, suojautumalla, tai tarvittaessa käyttämällä soveltuvaa ja oikeasuhtaista voimaa siten, kuin rajavartiolain 34 d §:n 3 momentissa ja 35 §:n 2 momentissa säädetään.

Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja rajaturvallisuustilanteesta johtuen voimakeinojen käyttöä tai hätävarjelua edellyttävä vaarallinen tilanne voi kuitenkin syntyä riskiarvioinnista huolimatta yllättäen, eikä riskiä voi täysin poistaa. Voimankäytöllä voidaan myös esimerkiksi estää tilanteen eteneminen hätävarjeluksi tai mahdollistaa tilanteesta poistuminen asevelvollisen tai sivullisen hengen ja terveyden suojaamiseksi. Tällaisessa tilanteessa sovellettavaksi voisi tulla voimassa olevan 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. Tällöin sivullisella on oikeus sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin rajavartiomies toimivaltansa rajoissa hänet valtuuttaa. Poikkeuksellisessa hätävarjeluun rinnastettavassa tilanteessa rajavartiomies voisi näin ollen valtuuttaa asevelvollisen käyttämään sellaista rajavartiomiehen ampuma-asetta, jonka käyttöön asevelvollinen on saanut riittävän koulutuksen. Sivullisen voimankäyttö-apua koskeva säännös tulisi kuitenkin käytännössä kyseeseen vain poikkeuksellisissa tilanteissa. Lähtökohtana olisi edelleen, että asevelvollisen suorittamat tehtävät eivät ole vaarallisia tehtäviä eikä niissä lähtökohtaisesti ole voimakeinojen käyttöä. Huomioiden se, että asevelvolliset kuitenkin asetettaisiin vain etukäteen arvioidulla tavalla heille soveltuvaksi pidettäviin turvallisiin ja aseettomiin tehtäviin, joissa voimakeinojen käyttö tapahtuisi joka tapauksessa lähtökohtaisesti hätävarjelu- tai pakkotilassa, ei ehdotettu sääntely olisi ongelmallinen perustuslain 7 §:n kannalta.

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan minkään henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua kaikissa suhteissa, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (esim. PeVL 1/1986 vp, PeVL2/1987 vp, PeVL 3/1988 vp). Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille, että asetettaessa heille velvollisuuksia (esim. PeVL 9/1985 vp ja 10/1985 vp).

Rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen vuoksi kertausharjoituksiin määrättyjen reserviin kuuluvien asevelvollisten kertausharjoitusvuorokausien määrä saattaisi ylittää huomattavastikin asevelvollisuuslain 50 §:ssä säädetyn yhteenlasketun enimmäisajan, jota ei huomioidaisi kertausharjoituksiin määrättäessä. Kertausharjoitukset koskisivat kuitenkin vain rajattua osaa reserviläisistä, sen kohdistuessa vain Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä, joilla olisi koulutukselliset valmiudet suorittaa rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä avustavia tehtäviä. Näin ollen muutosehdotuksia tulee arvioida perustuslain 6 §:ssä turvatun kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Perustuslakivaliokunta on aiemmassa käytännössään pitänyt yhdenvertaisuuden kannalta ongelmattomana muun muassa erilaisia palvelusaikoja, kunhan ne perustuvat hyväksyttäviin seikkoihin. Hyväksyttävänä perusteena on pidetty muun muassa eri tehtävien vaatimia erilaisia koulutustarpeita (PeVL 37/1997 vp.). Erilaisia kertausharjoitusmääriä voidaan tältä osin arvioida samoilla perusteilla ja katsoa niihin olevan sinänsä hyväksyttävä peruste. Vaikutusten oikeasuhtaisuutta arvioitaessa tulee lisäksi ottaa huomioon, että vaikka asevelvolliset sijoitetaan sodan ajan joukkoihin Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen päätöksellä, vaativampiin tehtäviin sijoittamisessa pyritään ottamaan huomioon henkilön oman halukkuus ja soveltuvuus. Kyseiset asevelvolliset ovat siten jo tehtäviin hakeutuessaan tietoisia siitä, että heille saattaa tehtäviin sijoittamisen myötä kertyä tavanomaista enemmän kertausharjoitusvuorokausia. Ehdotettu sääntely ei siten olisi ongelmallinen perustuslain kannalta.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Lähtökohtaisesti kaikissa oikeutta tai velvollisuutta koskevissa asioissa tulee olla oikeus muutoksenhakuun. Perustuslakivaliokunta on ollut varsin tiukka asiaan liittyvissä kannanotoissaan (vrt. PeVL 32/2012 vp ja PeVL 51/2010 vp).

Esityksessä ehdotetaan, että rajaturvallisuuteen liittyvään valmiuden joustavaan kohottamiseen liittyvästä kertausharjoituksesta saisi hakea vapautusta samassa menettelyssä kuin tavanomaisesta kertausharjoituksesta, mutta edellytykset vapautuksen myöntämiselle olisivat tiukemmat. Edellytykset vapautuksen myöntämiselle olisivat ehdotuksen mukaan samat kuin vapautukselle sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen tarkoituksessa nopeutetussa menettelyssä määrättävästä kertausharjoituksessa, jota koskeva asevelvollisuuslain 34 §:n 2 momentti on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2016 vp, s. 3—4). Koska ehdotettu harjoitus olisi mahdollista määrätä alkamaan jopa välittömästi, asevelvollisilla olisi tavanomaista

kertausharjoitusta huonommat mahdollisuudet varautua harjoituksesta aiheutuvaan poissaoloon. Tästä johtuen tavanomaisille kertausharjoituksille säädetyt vapautusedellytykset saattaisivat täyttyä laajastikin tällaisen harjoituksen kohdalla, mikä puolestaan voisi johtaa laajamitaisiin poissaoloihin harjoituksesta. Harjoituksen kansalliseen turvallisuuteen ja valmiuden kohottamiseen liittyvä tarkoitus huomioon ottaen on kuitenkin erittäin tärkeää, että harjoitukseen määrätty asevelvolliset osallistuvat harjoitukseen laajasti. Edellytykset vapautuksen myöntämiselle onkin tästä syystä välttämätöntä säätää asevelvollisuuslain 34 §:n 2 momentista ilmenevällä tavalla tiukemmiksi kuin tavallisen kertausharjoituksen osalta.

Harjoituksesta voisi kuitenkin hakea vapautusta ja asia olisi mahdollista saattaa viime kädessä kutsunta-asiain keskuslautakunnan ratkaistavaksi. Asevelvollisilla olisi siten mahdollisuus saada kertausharjoituksiin osallistumista koskeva asiansa riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi huomioiden asevelvollisuuslain 111 §:ssä säädetty siitä, että palvelukseen ja koulutukseen määräämistä ja keskeyttämistä koskeva päätös pannaan täytäntöön oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta huolimatta. Määrättäessä asevelvollinen Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen vuoksi kertausharjoitukseen 3 kuukauden määräaika nopeammin, on todennäköistä, että kutsunta-asiain keskuslautakunnalle valituksen tehneen asevelvollisen asiaa ei ehditä ratkaisemaan ennen kertausharjoitusten alkamista. Vapautusta koskevan valituksen menestyessä kertausharjoitukset keskeyttäisiin asevelvollisen osalta välittömästi. Kertausharjoituksiin osallistuessaan asevelvollisella ei ole asevelvollisuuslain 112 §:n mukaisesti valitusoikeutta joukko-osaston komentajan ja harjoituksen johtajan päätöksestä palveluksen ja koulutuksen järjestämistä tai kertausharjoitusta koskevassa asiassa. Edellä mainitut rajoitukset asevelvollisen oikeusturvan toteutumiseen on arvioitu hyväksyttäväksi huomioiden rajaturvallisuuden ylläpitämisen mahdollistamiseksi järjestettävän kertausharjoituksen yhteiskunnallinen merkittävyys, välttämättömyys ja poikkeuksellisuus.

Ehdotettu sääntely ei siten olisi ongelmallinen perustuslain 21 §:ssä säädetyn oikeusturvan kannalta.

Perusoikeusrajoitusten täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja oikeasuhtaisuus

Lakiehdotuksen mukaisella rajaturvallisuuteen liittyvän valmiuden joustavaan kohottamiseen tähtäävän kertausharjoituksen järjestämisellä voisi olla tosiasiallisesti merkittävämmät vaikutukset asevelvollisten perusoikeuksiin kuin tavanomaisella kertausharjoituksella. Kertausharjoituksella olisi edellä mainittujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden (7 §), yhdenvertaisuuden ja oikeusturvan lisäksi vaikutuksia ainakin asevelvollisen liikkumisvapauteen (9 §), oikeuteen yksityiselämän suojaan (10 §), sivistyksellisten oikeuksien suojaan (16 §) sekä oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (18 §).

Kyseisiin harjoituksiin ei olisi mahdollista varautua tavanomaista harjoitusta vastaavasti etukäteen, eivätkä kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat koskisi niitä lainkaan. Esiitettyä säännöstä nopeutetulla menettelyllä kertausharjoitukseen määräämisestä rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella voitaisiin kuitenkin soveltaa vain poikkeuksellisissa tilanteissa Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä. Lisäksi kertausharjoitus voitaisiin määrätä voimassa olevan asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin mukaisesti kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan ja 4 momentin mukaisesti peruutettaisiin heti, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen salli. Tämä edellyttäisi kertausharjoitusten tarkoituksenmukaisuuden jatkuvan arvioinnin tekemistä kunkin määrätyn reserviin kuuluvan asevelvollisen osalta. Tilanteen pitkittyessä voitaisiin palvelukseen määrättyjä reserviin kuuluvia asevelvollisia myös esimerkiksi kierrättää kotiuttamalla enintään 30 päivää palvelleet ja määräämällä heidän tilallensa toisia Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja tarvittavan koulutuksen saaneita reserviläisiä, joita ei olisi vielä määrätty kertausharjoitukseen.

Ottaen edellä mainittujen lisäksi huomioon se, että harjoitus voitaisiin järjestää vain tasavallan presidentin päätöksellä, ehdotettuun sääntelyyn liittyvien perusoikeusrajoitusten voidaan katsoa olevan kokonaisuutena arvioiden oikeasuhtaisia sekä riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

Tasavallan presidentin päätöksenteko

Perustuslain 58 §:n 5 momentin mukaan tasavallan presidentti päättää sotilaskäskyasioista ministerin myötävaikutuksella sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään.

Ehdotuksen mukaan yksinomaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi määrättävän kertausharjoituksen päätöksenteossa sovellettaisiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä. Päätöksen rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi määrättävästä kertausharjoituksesta tekisi siten tasavallan presidentti sisäministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella. Päätökset varmentaisi sisäministeri. Asiaa esiteltäessä pääministerillä ja Rajavartiolaitoksen päälliköllä olisi oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä siitä. Tasavallan presidentti voisi omasta aloitteestaan tai sisäministerin esityksestä siirtää asian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta sisäministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta.

Koska kertausharjoituksen määräämisessä noudatettavasta päätöksentekomenettelystä viitattaisiin nimenomaisesti rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun laissa säädettyyn sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyyn, uudenlainen kertausharjoitus tulisi Rajavartiolaitoksessa palvelevien osalta säänneltyksi siten kuin perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 22/2016 vp katsonut asianmukaiseksi.

Ehdotettu päätöksentekomenettely vastaisi voimassa olevan asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentissa säädettyä sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyssä tapahtuvaa päätöksentekoa, joka koskee kertausharjoitukseen määräämistä sotilaallisen valmiuden joustavaksi kohottamiseksi. Kyseinen sääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2016 vp) tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ehdotetun päätöksentekomenettelyä koskevan sääntelyn ei siten arvioida olevan ongelmallinen perustuslain 58 §:n kannalta.

Hallitus katsoo edellä mainituilla perusteilla, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 32 §:n 3 ja 4 momentti sellaisina kuin ne ovat laissa 500/2016, ja 48 §, seuraavasti:

32 §

Kertausharjoitukseen määrääminen

Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä voidaan reserviin kuuluvia asevelvollisia määrätä 48 §:n 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen 2 momentissa säädetystä määräajasta poiketen. Määräys kertausharjoitukseen annetaan kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan.

Päätöksen 3 momentissa tarkoitettua kertausharjoituksesta tekee tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettua päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Tasavallan presidentin päätös ja sen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii. Päätöksenteossa sovelletaan kuitenkin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä, silloin kun kyse on yksinomaan rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi määrättävästä kertausharjoituksesta. Sotilaskäskyasian siirtämisestä presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi säädetään puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momentissa.

48 §

Kertausharjoituksen tarkoitus

Reservin kertausharjoituksilla:

- 1) pidetään yllä varusmiespalveluksen aikana 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;
- 5) mahdollistetaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuus-tilanteesta johtuen.

Rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoitukseen voidaan määrätä vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuihin rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta _____ 20 .

Helsingissä x.x.20xx

Pääministeri

Etunimi Sukunimi

..ministeri Etunimi Sukunimi

Laki

asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 32 §:n 3 ja 4 momentti, sellaisina kuin ne ovat
laissa 500/2016, ja 48 §, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

32 §

32 §

Kertausharjoitukseen määrääminen

Kertausharjoitukseen määrääminen

Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä voidaan reserviin kuuluvia asevelvollisia määrätä 48 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen 2 momentissa säädetystä määräajasta poiketen. Määräys kertausharjoitukseen annetaan kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan.

Päätöksen 3 momentissa tarkoitettua kertausharjoituksesta tekee tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettua päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Tasavallan presidentin päätös ja sen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii. Sotilaskäskyasian siirtämisestä presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi säädetään puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momentissa.

Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä voidaan reserviin kuuluvia asevelvollisia määrätä 48 §:n 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen 2 momentissa säädetystä määräajasta poiketen. Määräys kertausharjoitukseen annetaan kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan.

Päätöksen 3 momentissa tarkoitettua kertausharjoituksesta tekee tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettua päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Tasavallan presidentin päätös ja sen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii. *Päätöksenteossa sovelletaan kuitenkin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä, silloin kun kyse on yksinomaan rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi määrättävästä kertausharjoituksesta.* Sotilaskäskyasian siirtämisestä presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi säädetään puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momentissa.

48 §

Kertausharjoituksen tarkoitus

Reservin kertausharjoituksilla:

- 1) pidetään yllä varusmiespalveluksen aikana 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.

48 §

Kertausharjoituksen tarkoitus

Reservin kertausharjoituksilla

- 1) pidetään yllä varusmiespalveluksen aikana 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;
 - 5) mahdollistetaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen.
- Rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoitukseen voidaan määrätä vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuihin rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä.*

Tämä laki tulee voimaan _____ päivänä _____ kuuta 20__ .