

HE 66/2024 vp

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia. Ehdotetaan, että nopeutetulla menettelyllä voitaisiin määrätä asevelvollisia kertausharjoitukseen myös rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella.

Tavoitteena on parantaa Rajavartiolaitoksen kykyä vastata nopeasti muuttuviin rajaturvallisuustilanteisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 15.7.2024.

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	10
2.6 Nykytilan arviointi	12
3 Tavoitteet	14
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	14
4.1 Keskeiset ehdotukset	14
4.2 Pääasialliset vaikutukset	16
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	16
4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset	16
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	22
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	22
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	25
6 Lausuntopalaute	28
7 Säännöskohtaiset perustelut	30
8 Voimaantulo	34
9 Suhde muihin esityksiin	34
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	34
LAKIEHDOTUS	42
Laki asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta	42
LIITE	44
RINNAKKAISTEKSTI	44
Laki asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta	44

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 kriisinkestävyysvahvistamista 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 päivittäminen toteutetaan samanaikaisesti valmiuslainsäädännön uudistamisen kanssa eli syksyyn 2025 mennessä. Lisäksi hallitus varmistaa viranomaisten riittävät voimavarat hybridihaavoittamisen torjumiseen. Hallituksella on valmius tarvittaessa käyttää kaikkia lainsäädännön toimivaltuuksia rajaturvallisuutta vakavasti vaarantavissa tilanteissa.

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

Sisäministeriön esityksessä todetaan, että rajavartiolaitoslain (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 rajavartiolaitoksen 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 virkатыönä. Valmistelua on jatkettu puolustusministeriön 2.5.2024 asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli selvittää asevelvollisuuslain muutostarpeita koskien kertausharjoitusten järjestämistä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi sekä valmistella ehdotus tarvittaviksi säädösmuutoksiksi. Työryhmään kuuluivat puolustusministeriön, sisäministeriön, sekä Pääesikunnan edustajat. Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 15.5.–26.5.2024. Ruotsinkielinen esitysluonnos toimitettiin lausuntokierrokselle käännöksen valmistuttua 20.5.2024, 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 kevätistuntokauden 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 tunnuksesta 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 hybrdivaikuttamisesta ja laaja-alaisesta vaikuttamisesta. Hybrdivaikuttamisella 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 hybrdivaikuttamista, mutta siihen sisältyy lisäksi avoin sotilaallinen voimankäyttö osapuolten välillä.

Hybrdivaikuttaminen voi sisältää esimerkiksi informaatiovaikuttamista, maahantulon välineellistämistä poliittisia tarkoituksia varten, viranomaisten maalittamista tai kyberoperaatioita. Maahantulon välineellistämisessä vieras valtio ryhtyy tuottamaan ja ohjaamaan maahantulijavirtoja painostuskeinona muita valtioita kohtaan ja loukkaa siten näiden suvereniteettia. Kansallisen riskiarvion mukaan erityisesti rajojen turvallisuuskysymykset näkyvät Suomessa ja välineellistetty maahantulo voi toteutua Suomen itärajalla Venäjän poliittisia tarkoitusperiä ajavana siirtolaisilla painostamisena. Keskeistä riskien torjumiseksi on niihin varautuminen ja välitön reagointivalmius. Turvallisuusympäristön muutosta käsittelevässä valtioneuvoston ajankohtaisselonteossa (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 ja Euroopan unionin 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 liikekannalleepanon 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 liikekannalleepanon 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 säädetystä 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. Käytännössä välittömästi järjestettävässä kertausharjoituksessakin asevelvolliselle varataan harjoituksen kiireellisyys huomioiden kohtuullinen aika henkilökohtaisten asioiden järjestämiseen, mahdollisen vapautuksen hakemiseen ja saapumiseen käskettyyn perustamispaikkaan. Kiireellisessäkin tilanteessa määräyksen antamisesta kuluu siten muutama vuorokausi siihen, että joukko on koolla käsketyssä paikassa ja varustettuna.

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, minkä jälkeen määräyksen tarpeellisuutta kyseisen asevelvollisen kohdalla olisi harkittava uudelleen. Kertausharjoitusta voidaan pidentää tarpeen vaatiessa aina 30 päivää kerrallaan, mutta päätös on peruutettava heti, kun tilanne sallii harjoituksen päättämisen. Määräys kertausharjoitukseen annetaan jokaisen asevelvollisen osalta erikseen. Reserviläisellä on oikeus hakea vapautusta kertausharjoituksesta ennakkollisesti tai harjoituksen aikana asevelvollisuuslain 34 §:ssä säädetyistä välttämättömistä syistä. Harkittaessa määräysten kestoa ja mahdollista jatkamista tulisi ottaa huomioon erityisesti kyseisen asevelvollisen merkitys harjoituksen tarkoituksen kannalta sekä harjoituksen vaikutukset hänen perhe- ja taloudellisiin oloihinsa.

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 suorituskkyä, joiden osalta Puolustusvoimien tuli kyetä vastaamaan sekä konventionaalisiin sotilaallisiin että laaja-alaisempiin uhkii. Valiokunta korosti, että Puolustusvoimien suorituskky 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 uhkii.

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).

Asevelvollisuuslain 79 §:ssä säädetään reserviläisten palveluksesta suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa. Pykälässä säädetään mahdollisuudesta määrätä reservissä olevia asevelvollisia lyhyeksi, enintään 14 päivän ajaksi, heidän Puolustusvoimissa saamansa erityiskoulutuksen mukaisiin lääkintä-, pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja suojelualan sekä muihin vastaaviin tehtäviin, joihin ei liity sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä. Pykälää on tällä hetkellä mahdollista soveltaa muun muassa valmiuslain (1152/2011) 3 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun suuronnettomuuteen ja 5 kohdassa tarkoitettuun erityisen vaaralliseen tartuntatautiin perustuvissa poikkeusoloissa. Lisäksi pykälän perusteella voidaan määrätä reserviläisiä palvelukseen myös valmiuslain 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa. Valmiuslain 3 §:n 6 kohdan mukaan poikkeusoloina pidetään muuta julkisen vallan päätöksentekokykyyn, yhteiskunnan kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa, toimintaa, tapahtumaa tai näiden yhteisvaikutusta, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Näissä kohdan tarkoittamissa hybridiuhkatilanteissa on pykälää koskevan hallituksen esityksen mukaan valmiuslain 3 §:n 6 kohdassa tarkoitettuihin hybridiuhkatilanteisiin voisi liittyä esimerkiksi laajoja tieto- ja viestintäjärjestelmien häiriöitä, laajamittaista informatiovaikuttamista, muita kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvia uhkia tai erittäin laajamittaista maahantuloa. (HE 63/2022 vp, s. 54). Asevelvollisuuslain 79 §:n tarkoittaman palveluksen osalta palvelukseen määrittämisen menettely edellyttää valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen toteamisen.

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 merivartioviraston 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 alkuajoista 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 Rajavartiolaitoksen 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 vapaaehtoiseen 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-aputehtävälueetelosta 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 viranomaisten 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 materiaalitukessa. Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen välinen yhteistoimintasopimus mahdollistaa myös pitkäaikaisemman 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 palvelustehtävissä voi osallistua. Näitä ovat vaarallisten 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 asevelvollisille 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 ampumakoulutus, 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-, taistelu- 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 kaikissa kolmessa varusmiesyksikössä painottuvat koulutettavan joukon suunniteltujen tehtävien mukaisesti, mutta sisältävät kaikissa tapauksissa rajaturvallisuuden tilanteiden hallinnan perusteet, kuten Rajavartiolaitoksen operatiiviset tehtävät, rajojen vartioinnin 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. Edellä mainittu koulutus sisältää voimakeinojen käytön koulutuksen yhteydessä myös koulutusta perus- ja ihmisoikeuksista.

Rajavartiolaitoksessa varusmiespalveluksensa suorittaneet ovat saaneet Rajavartiolaitoksen henkilökunnan antaman koulutuksen. Kaikki vakituisessa 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 asevelvollisille annetaan peruskoulutus 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 vartiointin ja valvonnan periaatteet, merivartiostojen yksiköiden käyttöperiaatteet, toimivaltuuskoulutusta, voimakeinojen käyttöä sisältäen ase- ja ampuamakoulutusta, 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 kerta- ja vapaaehtoisin harjoituksiin osallistuu vuosittain noin 1 000 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 hyväksyttyjä 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, mikä lisää niiden käytettävyyttä ja siten myös taistelukestävyyttä.

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 suoritettava voidaan määrätä näihin tehtäviin. Palvelukseen määrättyt 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 voimankäyttövälineet avustavia tehtäviä suorittaessa, minkä 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 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 poikkeuksellisessa 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 itärajalla 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 taustapotentiaalin 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.

Aikaisemmin vastaavaa välineellistettyä maahantuloa Venäjältä Suomeen toteutettiin 2015–2016, jolloin ilmiö päättyi kahdenvälisten neuvottelujen jälkeen. Ennen vuotta 2015 ja 2016 ja vuoteen 2023 asti Suomen itärajalla on, Ukrainan sotaan liittyvät tilapäisen suojelun hakijat pois lukien, ollut vuosittain joitakin kymmeniä ilman maahantuloedellytyksiä Suomeen saapuneita henkilöitä. Vuosina 2015–2016 ja vuodesta 2023 alkaen ilmiö on ollut myös määrien osalta aikaisempiin vuosiin verrattuna täysin poikkeuksellinen ja vieraan valtion osallisuus siihen ilmeinen. Näiden esimerkkien kaltaisten, mutta merkittävästi vielä näitä laajempien tilanteiden hallintaan eivät nykyiset rajaviranomaisten käytössä olevat resurssit ole riittävät, vaan tarvitaan uudenlaisia menetelmiä ja huomattavasti enemmän koulutettuja henkilöitä, kuten rajajoukkojen reserviläisiä.

Suomen yli 1 300 kilometriä pitkä Venäjän vastainen raja on suurelta osin hyvin peitteistä metsämaastoa vaikeakulkuisine suomaastoineen ja tunturimaastoa. Rajan yli johtaa vähän ajokelpoisia tieuria, joista vain osa on kansainvälisiä rajanylityspaikkoja. Tällaisessa välineellistetyn maahantulon tilanteessa maahantulo ei keskittyisi pelkästään rajanylityspaikoille, vaan tapahtumia olisi runsaasti koko itärajan pituudelta, erityisesti myös vaikeakulkuisilla maastoalueilla.

Tapahtumien keskittyessä maastoon tällaiset tilanteet sitoisivat viranomaisten resursseja merkittävässä määrin ja reserviläisten apu olisi tarpeen. Mikäli tilanne sattuu peitteisellä metsäalueella, jossa ei ole ajoneuvouria, rajanylittäjät jouduttaisiin saattamaan maastoitse jalan lähinnä olevalle tielle, josta jatkokuljetus vastaanotto- tai järjestelykeskuksiin hoidettaisiin. Kävelymatka peitteisessä maastossa rajalta tielle voi olla useita kilometrejä. Esimerkiksi kymmenien rajanylittäjien saattaminen maastoitse siten, ettei kukaan rajaylittäjä eksy tai tarkoituksellisesti karkaa saatettavasta joukosta, sitoo helposti myös kymmeniä saattajia eli virkamiehiä ja reserviläisiä yhteen tehtävään. Se, että henkilöstöä tilanteen hallinnassa on

riittävän paljon, takaa myös rajaylittäjän turvallisuuden. Rajanylittäjä saattaa olla hyvin heikossa kunnossa ja tarvita ensiapua tai muuta apua. Heikkokuntoinen rajanylittäjä saatetaan joutua evakuoimaan rajalta kantaen häntä paareilla maastossa useita kilometrejä, ennen kuin hänet saadaan lähimmälle tielle. Tämä sitoo yhden henkilön avustamiseen useita virkamiehiä ja reserviläisiä.

Rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät tehtävät suoritetaan pitkissä vuoroissa, säästä ja vuodenajasta riippumatta ympäri vuorokauden. Operaation fyysisestä ja henkisestä kuormittavuudesta johtuen Rajavartiolaitoksen edellä mainittuihin tehtäviin määrätyistä viranomais- ja asevelvollisten joukosta korkeintaan vain noin puolet ovat käytettävissä tehtäviin yhtäaikaaisesti. Toinen puolisko joukosta on lepovuorossa palautumassa ja huoltamassa itseään ja varusteitaan, sekä suunnittelemassa seuraavaa vuoroa. Käskeyn rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän tehtävän suorittamiseksi ja työturvallisuuden takaamiseksi tehtävään varattava henkilöstön määrän tulee olla riittävän suuri ja sen tulee sisältää myös henkilöstöreservi äkillisiä tarpeita varten. Rajavartiolaitoksen henkilökunnan ja asepalvelusta suorittavien määrä voi nopeasti muuttua riittämättömäksi tilanteen hallinnan kannalta, huomioiden yksittäiselle tehtävälle varattavan henkilöstöresurssien suuri määrä.

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 rajaturvallisuustilanteen ja uusien uhkien vuoksi nykyisten menetelmien rinnalle tarvitaan keinoja joustavaan valmiuden kohottamiseen. 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.

Kuvatun kaltainen nopeasti syntyvä laajamittaisen maahantulon tilanne, jossa tapahtuu useita, jopa useita kymmeniä luvattomia rajanylityksiä maastorajalla, sitoo 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 järjestämiseksi, vaan määräys osallistua kertausharjoitukseen olisi tarvittaessa lähetettävä kansallisen turvallisuuden takaamiseksi ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi alle kolmen kuukauden määräajassa. Rajajoukkojen valmiutta sujuvasti nostamalla ja laskemalla voidaan tilanteeseen vaikuttaa siten, että kansallinen turvallisuus ja rajaturvallisuus voidaan taata.

Asevelvollisuuslain 79 §:ssä säädetty reserviläisten kutsuminen palvelukseen suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa mahdollistaisi Puolustusvoimien reserviläisten käyttämisen avustavissa tehtävissä korkeintaan 14 päivän ajaksi ja vain, kun valmiuslaissa tarkoitetut poikkeusolot on todettu käsillä oleviksi. Menettely ei mahdollistaisi Rajavartiolaitoksessa

tarpeellisen koulutuksen saaneiden asevelvollisten käyttämistä rajaturvallisuuden ylläpitämisen avustavissa tehtävissä. Pykälän mukainen 14 päivän aika voisi myös osoittautua liian lyhyeksi. Poikkeusolojen toteamista koskeva vaatimus voisi olla liian joustamaton nopeasti kehittyvissä tilanteissa. Rajavartiolaitain 79 §:n nojalla Puolustusvoimien Rajavartiolaitokselle antama virka-apu voisi olla epätarkoituksenmukaista sen vaikuttaessa kuormittavasti Puolustusvoimien omien tehtävien hoitamiseen yhteiskunnallisessa tilanteessa, joka saattaisi edellyttää myös Puolustusvoimien oman sisäisen valmiuden kohottamista ja vaarantaa sille puolustusvoimista annetussa laissa säädettyjen muiden tehtävien suorittamista. Puolustusvoimien palveluksessa olevilla asevelvollisilla ja vapaaehtoisessa asepalveluksessa olevilla naisilla ei myöskään ole tarvittavaa koulutusta eikä toimivaltuuksia rajavartiolaiteiden tehtävien hoitamiseen, joten Puolustusvoimien virka-avulla ei voitaisi edes väliaikaisesti tukea Rajavartiolaitosta rajaturvallisuuden välttämättömässä ylläpitämisessä muuten kuin epäsuorien tukitehtävien osalta.

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 kuten esimerkiksi hybridiuhkista johtuvaa erittäin nopeasti kehittyvää rajaturvallisuuden häiriötä laajamittaisen välineellistetyin maahantulon muodossa taikka suuronnettomuuden tai pandemian aiheuttamia laaja-alaista rajasulkua. Kyseessä voisi olla myös esimerkiksi valtakunnan rajan tehostettua valvontaa edellyttäviä tilanteita esimerkiksi pandemian tai suuronnettomuuden vaikutusten Suomeen leviämisen estämiseksi. Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun viranomaisten käytössä olevat resurssit osoittautuisivat tilanteessa riittämättömiksi siten, että rajaturvallisuuden ylläpitäminen vaarantuisi ilman nopeiden toimien käynnistämistä.

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

Esityksessä 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.

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi lain 32 §:ä siten, että rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen perusteella pidettäviin kertausharjoituksiin olisi mahdollista määrätä Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä laissa säädettyä määräaikaa nopeammin Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä. Päätös määräajoiltaan 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 määräaikaa 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 välineellistetyn 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 ennakkoimattomasti ja nopeasti siten, että se edellyttäisi asevelvollisten reserviläisten pääsääntöisesti säädettyä määräaikaa nopeamman määräämisen kertausharjoituksiin viranomaisten tueksi ja valmiuden kohottamiseksi. Päätöksentekomenettely olisi yhdenmukainen sotilaallisen valmiuden joustavaa kohottamista koskevan päätöksentekomenettelyn kanssa. Päätöksenteossa noudatettaisiin rajavartiolaitoksesta annetun lain 7 §:ssä säädettyä menettelyä tasavallan presidentin päätöksenteosta rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa.

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. Asevelvolliseksi rinnastettaisiin myös naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneet naiset, 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 ennakoiden määriteltäessä vuosittaista rahoitusta niitä toimeenpaneeville viranomaisille.

Taloudelliset vaikutukset muodostuisivat ennakoon suunnittelelemattomista palkatun henkilöstön kuluista, reserviläiskuluista sekä materiaalikulusta. Palkatun henkilöstön henkilöstökuluja ovat muun muassa sotaharjoituskorvaukset, päivärahat sekä mahdolliset ylityö-, matka- ja majoituskulut. Reserviläiskulut muodostuvat ensi sijassa reserviläispalkasta, päivärahasta, matkakuluista, 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.

Puolustusministeriön ja sisäministeriön hallinnonaloille syntyneiden kustannusten korvaamiseen otettaisiin kantaa lisätalousarviomenettelyssä, jonka yhteydessä arvioitaisiin lisärahoituksen tarvetta.

4.2.2 Muut ihmisiin kohdistuvat ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Perustuslakivaliokunta on tarkastellut Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettujen asevelvollisten toimivaltuuksia Rajavartiolaitoksen tukena (PeVL 6/2018 vp).

Perustuslakivaliokunta on viitatessa 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 määrääminen nopeutetulla menettelyllä kertausharjoitukseen on merkityksellistä usean perusoikeuden kannalta. Keskeisimpiä ovat oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), liikkumisvapaus (9 §), yksityiselämän suoja (10 §), sivistyksellisten oikeuksien suoja (16 §), oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (18 §) sekä oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (21 §).

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 salli. Tämä sääntely jossain määrin helpottaisi yksityiselämän, opiskelun ja työn suunnittelua sekä varmistaisi nopean paluun takaisin arkeen. Yksittäinen asevelvollinen voitaisiin siten määrätä harjoitukseen enintään 30 päiväksi kerrallaan, minkä jälkeen määräyksen tarpeellisuutta kyseisen asevelvollisen kohdalla olisi harkittava uudelleen. Harkittaessa määräysten kestoa ja mahdollista jatkamista tulisi ottaa huomioon erityisesti kyseisen asevelvollisen merkitys harjoituksen tarkoituksen kannalta sekä harjoituksen vaikutukset hänen perhe- ja taloudellisiin oloihinsa.

Kertausharjoitusmääräyksen jatkuminen yhtäjaksoisesti yli 30 päivää saman asevelvollisen osalta on arvioitu erittäin epätodennäköiseksi, sillä joukon suorituskyvyn ylläpitämiseen liittyvän henkilökohtaisen ja materiaalisen huollon sekä asevelvollisen fyysisen ja henkisen palautumisen vuoksi pitkäaikaista yhtäjaksoista palvelusta ei pidetä tarkoituksenmukaisena tehtävän tehokkaan suorittamisen kannalta. Näin ollen aina tilanteen sen mahdollistaessa, palvelukseen määrättäisiin toinen vastaava joukko jatkamaan aloitettua tehtävää, jolloin kertausharjoitukseen ensiksi määrätty joukko voitaisiin kotiuttaa kertausharjoituksesta erikseen laadittavan henkilöstön ja joukkojen rotaatiosuunnitelman mukaisesti.

Vaikutusta yksityis- ja perhe-elämälle, työlle tai opiskelulle voidaan arvioida tulevan myös siitä, että 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 säädetty enimmäisajat olisivat jo täyttyneet kertauksiin määräämisen hetkellä.

Kertausharjoituksiin osallistuvan työsuhdeturvasta säädetään maanpuolustusvelvollisuutta täyttävän työ- ja virkasuhteen jatkumisesta annetussa laissa (305/2009), jonka 3 §:n 1 momentin mukaan työnantaja ei saa irtisanoa työsopimusta työntekijän palveluksen johdosta. Saman lain 2 §:n 1 momentin mukaan työntekijällä on oikeus saada vapaata työstä palveluksen suorittamiseksi.

Kertausharjoitukseen määrätty asevelvollinen voisi 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.

Kertausharjoituksen johtaja voisi lisäksi asevelvollisuuslain 59 §:n mukaisesti myöntää asevelvolliselle luvan poistua palveluspaikasta lääkärinlausunnon perusteella sairaudesta tai vammautumisesta toipumisen takia, lähiomaisten kuolemantapauksen tai tämän äkillisen vakavan sairauden takia, taikka muun henkilökohtaisen pakottavan syyn takia.

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 nopeutettuihin kertausharjoituksiin määrättäessä. Tällä on vaikutusta perustuslain 6 §:ssä säädetyn yhdenvertaisuuden toteutumiseen.

Kertausharjoitukset koskisivat kuitenkin vain rajattua osaa reserviläisistä, sen kohdistuessa vain Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuihin reserviläisiin, joilla olisi koulutukselliset valmiudet suorittaa rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä tehtäviä. Määrätyt kertausharjoitukset kerryttäisivät reservin sotilasarvon ylennyksiin vaadittavia kertauspäiviä siitä huolimatta, että asevelvollisuuslaissa tarkoitetut yhteenlasketut enimmäisajat olisivat kertauksiin määrätyn reserviläisen osalta täyttyneet.

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 poissaoloon. 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.

Arvioituja vaikutuksia työnantajan toimintaan vähentäisi edelleen asevelvollisuuslain 89 §:ssä säädetty palvelukseen kutsumatta jättäminen hakemuksesta yleisen tai sotilaallisen edun vuoksi (*VAP-varaus*). VAP-varaus mahdollistaisi edelleen keinon yrityksille ja organisaatioille varata kriittistä henkilöstöä käyttöönsä myös poikkeusolojen kaltaisissa kriisitilanteissa. Pykälän 1 momentin mukaan asianomaisen viraston, laitoksen, yhteisön tai muun työnantajan hakemuksesta liikekannallepanon varalta palvelukseen voidaan jättää määrääjäksi tai toistaiseksi kutsumatta julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tai siihen rinnastettavassa tehtävässä olevia, erityisen ammatin harjoittajia sekä muita, joiden palvelukseen kutsuminen saattaisi vaarantaa Puolustusvoimien varustamista tai ylläpitoa, yleistä taloutta tai muita yleisiä etuja. Päätöksen vapautuksesta tekee asevelvollisen kotipaikan mukaan määräytyvä toimivaltainen aluetoimisto työnantajan hakemuksesta. Kertausharjoituksiin ei siten määrättäisi lähtökohtaisesti sellaisia asevelvollisia, joiden tehtävät on katsottu kriittiseksi työntäjien toiminnan jatkuvuuden kannalta ja joita koskeva VAP-varaus on hyväksytty aluetoimistossa.

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 välineellistetyin tai laajamittaisen maahantulon tilanteissa toiminnan suunnitteluun ja toimeenpanoon liittyvä työmäärä kasvaisi äkillisesti ja merkittävästi. Tällaiset tilanteet voivat myös johtaa siihen, että valtioneuvosto tekisi päätöksen rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta, rajanylitysliikenteen rajoittamisesta tai kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä rajavartiolain 16 §:n nojalla. Henkilöstön riittävyttä 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 toimintoille aiheutuisi 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 kuljetustuen järjestämisestä aiheutuvasta lisätyöstä. Edellä kuvatut lisätehtävät aiheutuisivat pienenkin joukon ennalta suunnittelemattoman 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 kertausharjoituksien 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.

Esityksen arvioidaan lisäävän tarvetta perus- ja ihmisoikeuskoulutukselle Rajavartiolaitoksessa. Nykyisin annettavaa koulutusta voi olla tarpeen syventää erityisesti asevelvollisten osalta niin asepalveluksen aikana kuin reservin kertausharjoituksissakin. Kaikki palveluksessa olevat asevelvolliset ja naisten vapaaehtoisessa asepalveluksessa olevat ovat kuitenkin rajaturvallisuuden ylläpidon tehtävissä rajavartiolain 34 d § mukaisesti rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Syvemmän perus- ja ihmisoikeuskoulutuksen saanut rajavartiomies valvoisi ja tarpeellisilta osin myös kouluttaisi tarvittavat tiedot perus- ja ihmisoikeuksista asevelvolliselle, jos tämän osaamisessa havaittaisiin kehittämistarvetta. Arvioituja lisätarpeita voisi syntyä tältä osin Rajavartiolaitoksen henkilöstön kouluttamistaidon kehittämisessä, jolla varmistettaisiin henkilökunnan kyky kouluttaa riittävät perusteet perus- ja ihmisoikeuksista apunaan oleville reserviläisille.

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 turvatakuun alapuolelle jäävissä tilanteissa.

Valmiusperusteisten 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.

Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 18 §:ssä säädetään maakunnan lainsäädäntötoimivaltaan kuuluvista asioista ja 27 §:ssä säädetään valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan kuuluvista asioista. Rajaturvallisuus kuuluu valtakunnan toimivaltaan 27 §:n 34 kohdan perusteella.

Rajavartiolaitoksen tehtävät Ahvenanmaan maakunnassa määräytyvät rajavartiolain, meripelastuslain, Ahvenanmaan itsehallintolain sekä Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaan maakunnassa annetun tasavallan presidentin asetuksen (255/2024) mukaan. Rajavartiolaitoksen päätehtävät maakunnan alueella ovat rajojen valvonta ja meripelastus. Käytännössä Rajavartiolaitos vastaa maakunnan alueen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta muiden tehtäviensä yhteydessä.

Rajavartiolain 3 §:n 3 momentin mukaan Rajavartiolaitos osallistuu myös Puolustusvoimien pääasiallisella vastuulla olevaan sotilaalliseen maanpuolustukseen. Tämä Rajavartiolaitoksen toiminta tapahtuu rauhan aikana ainoastaan manner-Suomen alueella, eikä lainkaan Ahvenanmaan maakunnan alueella, Suomea ja Ahvenanmaata sitovien kansainvälisten sopimusten edellytysten mukaisesti, Ahvenanmaan puolueettomuuden ja sen neutralisoidun aseman mukaisesti.

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 tältä osin. Nopeutettu menettely olisi mahdollista, jos rajaturvallisuustilanne Ahvenanmaalla sitä edellyttäisi. Muualla kuin Ahvenanmaalla kaikki asevelvolliset ja reserviin kuuluvat asevelvolliset voivat osallistua normaaleihin sotilaallisiin kertausharjoituksiin.

Reserviin kuuluvia asevelvollisia voitaisiin käyttää Ahvenanmaalla rajaturvallisuustehtävissä 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.

Rajavartiolakiin ehdotetut Ahvenanmaan alueella tapahtuvat kyseessä olevat rajaturvallisuusharjoitukset koskisivat ja tukisivat vain samoja rajaturvallisuuden ylläpitämisen

tehtäviä, joita Rajavartiolaitos suorittaa maakunnassa muutoinkin Ahvenanmaan itsehallintolain perusteella valtakunnan lainsäädäntötoimivallan ja sitä seuraavan hallintotoimivallan alalla. Asevelvollisten osallistumista Rajavartiolaitoksen tehtäviin on kuvattu tarkemmin jaksossa 2.5.

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 järjestettävät kertausharjoitukset eivät olisi mahdollisia. Nykytila ei mahdollista Rajavartiolaitoksessa tarpeellisen koulutuksen saaneiden reserviläisten käyttämistä rajavartiolain 34 d § mukaisissa rajaturvallisuuden ylläpitämisen avustavissa tehtävissä, koska kertausharjoituksia rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella ei tällä hetkellä ole mahdollista järjestää.

Rajavartiolaitoksen palkatun henkilöstön määrän lisääminen

Rajavartiolaitoksen palkatun henkilöstön määrän lisääminen poikkeuksellisen rajaturvallisuuden häiriötilanteen hallintaan ei ole toteuttamiskelpoinen vaihtoehto taloudellisista ja koulutuksellisista syistä. Yhden rajavartiomiehen kouluttaminen Rajavartiolaitoksen virkaan kestää vuoden (rajavartijan peruskurssi) ja upseerin (sotatieteen kandidaatti) 3 vuotta. Raja- ja merivartiokoulu (RMVK), joka vastaa koulutuksesta Rajavartiolaitoksessa, pystyy nykyjärjestelyin, -tiloissa ja -henkilöstöllä kouluttamaan maksimissaan noin 120 rajavartijaa vuodessa. Rajavartiolaitoksen upseereiden koulutusmäärä on 25–30 henkilöä vuodessa (sisältäen maa-, meri- ja ilmakoulutetut). Rajavartiolaitoksen upseerit koulutetaan Maanpuolustuskorkeakoulussa ja koulutuksesta noin 13 kuukautta annetaan RMVK:lla. Koulutusmäärät on sovittu Puolustusvoimien kanssa. Rajavartiolaitoksen upseereiden vuosittaisen koulutusmäärän mittava lisääminen lyhyellä aikajänteellä ei ole mahdollista johtuen muun muassa Puolustusvoimien omista lisääntyneistä upseerikoulutustarpeista erityisesti Natoon liittymisen myötä. Näin ollen esimerkiksi 2 500 rajavartiomiehen, joka on vain alle kolmannes Rajavartiolaitoksen reserviläisten määrästä, kouluttaminen 120 henkilön vuositahdilla kestäisi noin 21 vuotta. Koska koulutuksella nykyisin joudutaan koko ajan korvaamaan myös vuosittain syntyvää eläkepoistumaa, niin todellisuudessa 2 500 henkilön lisääminen nykyisillä edellytyksillä kestäisi merkittävästi pidempään, jopa pitkälti yli 30 vuotta.

Rajavartiolaitoksen virkamiehen keskimääräisen henkilötyövuoden hinnalla (noin 75 000 euroa/vuosi sisältäen palkan, varustamisen ja henkilöstöinvestoinnit, kuten koulutuskustannukset ja työterveyskulut) yhden virkamiehen kustannukset ovat 30 vuoden virkauran aikana noin 2,25 miljoonaa euroa. Tämän lisäksi kustannuksina on työuran jälkeen saatava eläke. Tästä voidaan laskea, että ilman mainittua eläkettä Suomelle syntyvä kustannus tällaisesta vaihtoehdosta olisi noin 5 625 miljoonaa euroa (yli 5,6 miljardia euroa) seuraavan 30 vuoden aikana (vuoden 2024 hintatasossa). Vastaavasti noin tuhannen rajavartiomiehen lisäämisen kustannukset 30 vuoden ajalla olisivat 2,25 miljardia euroa sekä lisäksi eläkekulut. Koulutusaika 1 000 uuden rajavartiomiehen kouluttamiselle 120 henkilön vuositahdilla, huomioiden koko ajan syntyvän eläkepoistuman kattaminen, olisi lähes 15 vuotta. Edellä mainittujen kustannuksen lisäksi lisääntyvä henkilöstömäärä aiheuttaisi mittavia tarpeita lisätä esimerkiksi Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevaa kiinteistökantaa, lisääntyviä tietoliikenne- ja tukitarpeita sekä muuta kuin henkilökohtaista varustusta (autoja, aluksia, rajakoiria,

joukkokohtaista materiaalia maasto-olosuhteisiin tai jopa lentokalustoa.). Nämä kaikki seurannaisvaikutustarpeet lisäisivät edellä mainittuja kokonaiskustannuksia merkittävästi.

Lisäksi on huomattava, että nykyisistä virkaehtosopimusjärjestelyistä kuten virkaehtosopimuksesta, vuosilomasta, koulutuspoissaoloista ja virkavapaista johtuen yhden 24/7-tehtävän tai -työpisteen hoitaminen vaatii kuusi–seitsemän henkilötyövuotta. Näin ollen, vaikka Rajavartiolaitoksessa olisi käytössä 2 500 uutta virkamiestä, niin tasaisen jaon mukaisesti heitä olisi koko valtakunnan alueella yhtä aikaa töissä nykyisillä työaika- ja virkaehtosopimusjärjestelyillä vain 357–417 henkilöä. Tällä lisämäärällä ei pystytä hallitsemaan pitkäkestoista ja erittäin laajaa rajaturvallisuuden häiriötilannetta.

Rajavartiolaitoksen EVP-reservi

Rajavartiolaitoksen palveluksesta eronneista vapaaehtoisista henkilöistä on muodostettu EVP-reservi (EVP eli eronnut vakinaisesta palveluksesta). Pääosin henkilöt ovat saavuttaneet sotilaseläkkeeseen vaadittavan eroamisiän ja eronneet Rajavartiolaitoksen palveluksesta. Rajavartiolaitoksen EVP-reservin keski-ikä on tällä hetkellä noin 60 vuotta. Henkilö voi kuulua EVP-reserviin siihen asti, kun täyttää 62 vuotta. Erikseen harkittaessa voidaan johto-, suunnittelu- ja asiantuntijatehtäviin nimittää yli 62 vuotiaita henkilöitä.

Rajavartiolaitoksen EVP-reservin tavoitteena on ylläpitää valmius nimittää kahdessa viikossa määräaikaiseen virkasuhteeseen 300 EVP-rajavartiomiestä, joista 60 rajavartiomiestä merellisiin tehtäviin. EVP-reserviä käytetään pääsääntöisesti Rajavartiolaitoksen lakisääteisten (rajaturvallisuuden ylläpitäminen) tehtävien hoitamiseksi tilanteissa, joissa on tarve lisätä toimivaltaisten rajavartiomiesten määrää. EVP-reserviin nimetään kaikki soveltuvat ja halukkaat rajavartiomiehet, jotka ovat joko eläköityneet tai eronneet Rajavartiolaitoksen virasta muun syyn perusteella. EVP-reservin kokonaismäärä on kuitenkin niin pieni ja se on maantieteellisesti hajaantunut eri puolelle Suomea, joten sillä ei voida vaikuttaa tässä esityksessä kuvatussa tilanteessa kuin jossain määrin paikallisesti. Huomioitava on, että reservin korkean keski-ikänsä johdosta sen käyttö fyysisesti vaativiin ja pitkäkestoisiin tehtäviin erityisesti maastossa on rajoitettua.

Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevat varusmiehet ja vapaaehtoisessa asepalveluksessa olevat naiset

Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevilla asevelvollisilla ja vapaaehtoisessa asepalveluksessa olevilla naisilla on yksityiskohtaisesti suunniteltu koulutusohjelma, jolla varusmiespalvelusaika toteutetaan. Tavoitteena on saavuttaa Rajavartiolaitoksen vaativiin sodan ajan tehtäviin kykeneviä joukkoja, joilla on osaaminen myös rajaturvallisuustehtäviin. Rajavartiolaitoksen kahdessa varusmiesyksikössä (Lapin ja Pohjois-Karjalan rajavartiostoissa) pääasiallinen palveluksen kesto on kuusi kuukautta ja yhdessä varusmiesyksikössä (Raja- ja merivartiokoululla) palvelusaika on 12 kuukautta.

Rajavartiolaitoksen varusmiesten käytettävyyttä esityksessä kuvatussa tilanteessa rajoittaa erityisesti se, kuten Puolustusvoimienkin joukoilla, että koulutusaika on tiivis ja tavoitteena on saavuttaa vaativiin sodan ajan tehtäviin kykenevä joukko. Varusmiesten käytettävyyteen vaikuttaa erityisesti se, millainen koulutustaso heillä on. Varusmiespalveluksen alkuaikana heitä ei voisi juurikaan käyttää esityksessä kuvattuun tilanteeseen, mutta palveluksen loppupuolella valmius tehtäviin on koulutuksen myötä parempi. Varusmiespalveluksen loppupuolella on kuitenkin kaikkein tärkeimmät harjoitukset, joissa mitataan joukon kyvykkyyttä sille suunniteltuihin sodan ajan tehtäviin. Edellä mainitut rajoitteet huomioiden, Rajavartiolaitoksen varusmiesyksiköiden käyttö esityksessä kuvatussa tilanteessa olisi hyvin

rajallista ja tilapäistä, eikä tällä joukolla voitaisi tilannetta hallita tai tukea tilanteen hallintaa merkittävästi.

Kansainvälinen apu

Suomi voisi poikkeuksellisessa rajaturvallisuustilanteessa esittää Euroopan raja- ja merivartiostolle Frontexille eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon käyttöä. Mikäli Frontex hyväksyy Suomen avunpyynnön, Frontex on velvollinen järjestämään Suomen tueksi henkilöstöä viidessä vuorokaudessa ja kalustoa 10 vuorokaudessa. Esimerkiksi loppuvuodesta 2023 Frontex osoitti Suomen avuksi yhteensä noin 50 virkamiestä. Vuoden 2024 aikana Frontex on tukenut Rajavartiolaikosta vajaan 20 virkamiehen työpanoksella.

Lisäksi Suomi voisi pyytää rajavartiolain 15 d §:n nojalla myös kahdenvälistä rajaturvallisuusapua toisilta valtioilta. Käytännössä tällainen apu ei kuitenkaan olisi esityksessä kuvatuissa tilanteissa kovin merkittävää.

Puolustusvoimien virka-apu

Puolustusvoimista annetun lain 10 §:n mukaan Puolustusvoimat antaa virka-apua Rajavartiolaikokselle noudattaen, mitä rajavartiolaissa säädetään.

Rajavartiolaikoksen tarvitsema tuki hoidetaan nykytilassa rajavartiolain 79 §:ssä säädetyn, Puolustusvoimien antaman virka-avun puitteissa. Puolustusvoimien antama virka-apu on tarkoitettu väliaikaiseksi menettelyksi. Erityisesti virka-avun tarpeen pitkittyessä virka-avun antaminen vaikuttaisi kuormittavasti Puolustusvoimien omien tehtävien hoitamiseen yhteiskunnallisessa tilanteessa, joka saattaisi edellyttää myös Puolustusvoimien oman sisäisen valmiuden kohottamista, tai jopa vaarantaa puolustusvoimista annetussa laissa säädettyjen Puolustusvoimien muiden tehtävien suorittamista. Puolustusvoimien antamalla virka-avulla ei voitaisi myöskään vastata suoraan Rajavartiolaikoksen henkilöstötarpeisiin, sillä Puolustusvoimien palveluksessa olevilla asevelvollisilla ja vapaaehtoisissa asepalveluksessa olevilla naisilla ei olisi tarvittavaa koulutusta eikä toimivaltuuksia rajavartiotehtävien hoitamiseen, eikä näiden taitojen kouluttaminen rajattujen toimivaltuuksien puitteissa virka-avun aikana olisi välttämättä ajallisesti tai tehtävän suorittamisen vuoksi mahdollista. Lisäksi asiassa olisi huomioitava, että palvelustaan suorittavien asevelvollisten päätehtävänä on koulutautua vaativiin sodan ajan tehtäviin, joten heitä ei voi irrottaa koulutuksesta kovinkaan pitkäksi aikaa vaarantamatta heidän koulutustaan varsinaisiin sodan ajan tehtäviin.

Tehokkaan virka-avun mahdollistaminen edellyttäisi Puolustusvoimien varusmiesten kouluttamista nykyistä laajemmin muun muassa rajaturvallisuustehtävien hoitoon, voimankäyttöön ja perus- ja ihmisoikeuskysymyksien käsittelyyn rajatehtävät huomioiden. Lisäksi Puolustusvoimien alaisuuteen sijoitetuille asevelvollisille tulisi säätää lisää toimivaltuuksia rajaturvallisuustehtävissä toimimiseen.

Puolustusvoimien reserviläisten määrääminen kertausharjoituksiin vakavissa tilanteissa

Nykytilan säilyttämistä koskeva lakikehikko mahdollistaisi myös reserviläisten määräämisen palvelukseen suuronnettomuus- ja muissa vakavissa tilanteissa. Tasavallan presidentti voi asevelvollisuuslain 79 §:n nojalla valtioneuvoston esityksestä päättää, että pääesikunta voi määrätä reservissä olevia asevelvollisia lyhyeksi, kuitenkin enintään 14 päivän ajaksi, Puolustusvoimissa saamansa erityiskoulutuksen mukaisiin lääkintä-, pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja suojelualan sekä muihin vastaaviin tehtäviin, joihin ei liity sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä, jos se on välttämätöntä valmiuslain 3 §:n tarkoittamissa erityisen vakavan

suuronnettomuuden tai sen välittömän jälkitilan, tai sitä vaikutuksiltaan vastaavaan pandemian, taikka pykälässä tarkemmin säädetyissä muun muassa rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvissä hybridiuhkatilanteissa.

Asevelvollisuuslain 79 §:n perusteella kertausharjoituksiin määrättävillä asevelvollisilla ei kuitenkaan olisi rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvää soveltuvaa koulutusta ja toimivaltuuksia toimia rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvissä avustavissa tehtävissä. Kertausharjoitusmääräys myös edellyttäisi valmiuslain mukaisten poikkeusolojen toteamista ja olisi joustamattomampi ehdotettuun muutokseen verrattuna niin menettelyllisesti, kuin ajallisestikin.

Johtopäätöksiä nykytilan säilyttämisestä ja sen vaikutuksista

Nykytilan säilyttäminen ei 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 tunnistettavissa luonteeltaan sotilaalliseksi. 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. Hallituksen esityksessä kuvatussa tilanteessa edellä kuvattuja resursseja tulaisiin käyttämään, mutta niiden kokonaisvaikutus ei todennäköisesti olisi riittävä erittäin vaativassa ja laajassa tilanteessa, jossa rajan yli tulisi lyhyessä ajassa luvattomasti satoja tai jopa tuhansia henkilöitä. Esitettyjen muutosten toteuttamatta jättäminen vähentäisi Suomen viranomaistoiminnan resilienssiä ja keinovalikoimaa, sekä jättäisi Suomen rajaturvallisuuden haavoittuvaisemmaksi esimerkiksi hybridi-vaikuttamisen keinoille ja siten vähentäisi myös kansallista turvallisuutta.

Lainsäädäntöä on mahdollista jatkossa arvioida asevelvollisten toimivaltuuksiin liittyen laajemmin ottaen huomioon myös Rajavartiolaitosta koskeva sääntely. Koska tätä esitystä pidetään kiireellisenä, mahdolliset muut muutostarpeet selvitetäisiin myöhemmin.

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) sisältyy kansainvälinen vertailu asevelvollisten käytöstä ja heidän oikeuksistaan erilaisissa tehtävissä. Hallituksen esitykseen eduskunnalle laiksi Puolustusvoimien virka-avusta poliisille ja eräiksi muiksi virka-apua koskeviksi laeiksi (HE 106/2021 vp, s. 31□34) sisältyy

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 toimintavalmiudessa 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 käyttöönottoa, 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 (*Forsvaret*) 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 miehitetyissä 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, paikallisalueiden 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). Rajavartiolain 6 §:n mukaan Norjan puolustusvoimat voi poliisin puolesta suorittaa rajavartiolain 19 §:n mukaista rajavalvontaa Norjan ja Venäjän rajalla. Rajavalvontaa suoritettaessa 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 rajavallvonnasta ja rajatarkastuksista huolehtii sisäasiainministeriön alainen poliisi- ja rajavartiolaitos (*Politsei- ja Piirivalveamet*), joka on poliisi- ja rajavartiolain (*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 asetta tehtävän suorittamisen yhteydessä, mikäli tehtävän virallistamisen yhteydessä on määrätty suojeluskunnalle osoitetun aseiden kantamisesta.

6 Lausuntopalautte

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella Lausuntopalvelu.fi-palvelun kautta 15.5.–26.5.2024. Ruotsinkielinen esitysluonnos lisättiin lausuntopalveluun 20.5.2024, ja ruotsinkieliselle esitysluonnokselle varattiin yhtä pitkä lausuntoaika.

Säädösvalmistelun kuulemisoppaan mukaisesta ohjeellisesta lausuntoajasta poikettiin itärajan muuttuneen turvallisuustilanteen, ja siihen liittyvän asian kiireellisyyden vuoksi. Valmistelun aikana tunnistettiin, että kyseessä on periaatteellisesti merkittävä asia, mutta esityksen suppeuden ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen vuoksi katsottiin, että oli välttämätöntä antaa esitys kiireellisenä siten, että eduskunta ehtisi käsitellä sen kevätistuntokaudella 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 terveysministeriö, 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 työmarkkinalaitos, Kirkon työmarkkinalaitos, KT Kuntatyönantaja. Tämän lisäksi kaikilla halukkailla oli mahdollisuus antaa lausuntonsa Lausuntopalvelu.fi –palvelussa.

Lausuntoja saatiin 16 taholta. Lausunnon antoivat oikeusministeriö, sisäministeriö / Rajavartiolaitoksen esikunta, valtiovarainministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, valtioneuvoston oikeuskansleri, tasavallan presidentin kanslia, Pääesikunta, Ahvenanmaan maakunnan hallitus, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Rajaturvallisuusunioni ry, Reserviläisliitto - Reservin Aliupseerien Liitto ry, Suomen Reserviupseeriliitto – Finlands Reservofficersförbund

ry, Naisten valmiusliitto, Elinkeinoelämän keskusliitto, KT Kuntatyönantaja ja Pakolaisneuvonta ry.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi, ettei lausu esityksestä. Opetus- ja kulttuuriministeriö sekä liikenne- ja viestintäministeriö totesivat, ettei niillä ole lausuttavaa esityksestä.

Tässä jaksossa selostetaan lausuntojen päälinjat ja niissä esiin tuodut merkitykselliset näkökannat, mukaan lukien sellaiset lausunnot, joissa esitettiin muutoksia esitykseen. Lausuntokierroksen asiakirjat ovat saatavilla osoitteessa valtioneuvosto.fi/hankkeet tunnuksella PLM005:00/2024.

Yleisesti esityksen tavoitteita pidetään kannatettavina ja tarpeellisina turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset huomioiden. Lausunnoissa kiinnitetään huomiota tarpeeseen tarkentaa tilanteita, jolloin kertausharjoitus rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi tulisi sovellettavaksi ja millaisiin tehtäviin kertausharjoituksiin määrättyjä asevelvollisia käytettäisiin. Lisäksi kiinnitetään huomiota kertausharjoitukseen määräämisen aikajänteeseen ja nopeutetun menettelyn vaikutuksiin asevelvollisten mahdollisuuteen järjestää henkilökohtaiset asiansa kuntoon sekä siviilielämässä että työpaikoilla.

Rajavartiolaitoksen esikunta ja Puolustusvoimien Pääesikunta ovat osallistuneet hallituksen esitysluonnosta valmistelleeseen työryhmään, ja toteavat lausunnoissaan pitävänsä esitystä kannatettavana.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa lausunnossaan pitävänsä tärkeänä toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksien kehittämistä nykyistä kattavammaksi, jotta hybridiuhkiin ja niihin liittyvään laaja-alaisen vaikuttamiseen kyetään varautumaan. Työ- ja elinkeinoministeriö kannattaa asevelvollisuuslain muuttamista esityksen mukaisesti.

Valtiovarainministeriö ehdottaa lausunnossaan, että taloudellisia vaikutuksia koskevassa jaksossa täsmennetään lisätalousarviomenettelyä koskevaa kohtaa. Ehdotus huomioitiin jatkovalmistelussa.

Tasavallan presidentin kanslia pitää esityksen tavoitteita kannatettavina ja esitettyä päätöksentekomenettelyä perusteltuna.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun, Pakolaisneuvonnan, Naisten valmiusliiton, Rajaturvallisuusunionin ja reserviläisjärjestöjen lausunnoissa todetaan, kuinka kertausharjoitukseen määrätyillä tulee olla riittävä koulutus määrättyihin tehtäviin. Yhdenvertaisuusvaltuutetun ja Pakolaisneuvonnan lausunnoissa korostetaan erityisesti riittävää koulutusta perus- ja ihmisoikeuksista rajaturvallisuustehtävien hoitamisessa. Pakolaisneuvonta katsoo lisäksi, että ihmisoikeusherkät tehtävät tulee rajata reserviläisten tehtävien ulkopuolelle. Jatkovalmistelussa esitystä on täydennetty kuvauksella siitä, miten koulutus on tällä hetkellä järjestetty ja miten koulutusta on tarkoitus lisätä erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi.

Pakolaisneuvonnan lausunnossa nostetaan esille ihmisoikeusloukkausten riski rajavalvonnassa ja sitä tehostettaessa kansallisen turvallisuuden nimissä. Lausunnossa kiinnitetään huomiota myös sellaisiin seikkoihin, joiden arvioidaan pikemminkin liittyvän eduskunnan käsittelyssä olevaan hallituksen esitykseen laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp).

Työnantajajärjestöjen ja reserviläisjärjestöjen lausunnoissa kiinnitetään huomiota erityisesti siihen, että nopeutetusta menettelystä huolimatta jäisi riittävä aika käytännön järjestelyille. Työnantajajärjestöt pitävät tärkeänä, että kertausharjoituksiin käskettävien määrä on aina tarpeen edellyttämä. Kunta- ja hyvinvointialueyöntekijät tuo lausunnossaan esiin huolen esityksen vaikutuksista poissaoloihin kriittisissä ja/tai työvoimapulasta kärsivissä tehtävissä. Elinkeinoelämän keskusliitto toteaa lausunnossaan, kuinka työnantajien on perusteltua käydä läpi mahdolliset asevelvollisuuslain mukaiset henkilövarauksensa. Esityksessä on lausuntojen perusteella tarkemmin avattu, millä aikajänteellä kertausharjoitukseen saapuminen voisi käytännössä nopeimmillaan tapahtua. Lisäksi esityksessä on kiinnitetty huomiota työntajan mahdollisuuteen jo etukäteen hakea työntekijöilleen vapautusta kertausharjoituksista.

Useissa lausunnoissa todetaan, että esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, milloin kertausharjoitus esitetyllä perusteella voisi tulla ajankohtaiseksi. Jatkovalmistelussa kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että tilanteet, joissa kertausharjoitus rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi voisi tulla kyseeseen, tulevat tarkemmin kuvatuiksi. Edelleen oikeusministeriön lausunnon perusteella esityksessä on avattu tarkemmin esityksen suhdetta perustuslain 127 §:ään ja asevelvollisuuslain 79 §:ään.

Oikeuskansleri ja oikeusministeriö nostavat lausunnoissaan esille perusoikeuksien rajoitusedellytysten täsmällisyyden, tarkkarajaisuuden ja oikeasuhtaisuuden, joiden on katsottu vaativan tarkennusta jatkovalmistelussa. Oikeuskansleri toteaa lisäksi, että hallituksen esityksessä olisi selostettava, olisiko vähemmän perusoikeuksiin puuttuvien keinoin mahdollista saavuttaa niitä tavoitteita, joita lain muutoksella tavoitellaan. Lausuntojen perusteella täsmennettiin perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevaa arviota. Esitetyn kertausharjoituksen välttämättömyyden kuvaamiseksi tarkennettiin lisäksi voimassaolevan lainsäädännön mahdollistamia muita vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia ja edelleen arviota siitä, miksi ehdotettu uusi sääntely on välttämätöntä.

Ahvenanmaan maakuntahallitus toteaa lausunnossaan, että esitysluonnoksessa esitetty arvio Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisesta asemasta sekä rajavalvonnan tehtävistä ja toimivaltuuksista on kuvattu oikein. Ahvenanmaalla voidaan toteuttaa rajaturvallisuusharjoituksia, joissa ei ole sotilaallisia elementtejä. Esitykseen sisältyvät ehdotukset eivät vaikuta näihin harjoituksiin, ja nykyinen tilanne säilyy. Ahvenanmaan maakuntahallitus toteaa, ettei sillä ole huomautettavaa esitykseen ja katsoo, että ehdotuksella ei ole vaikutuksia Ahvenanmaan demilitarisointiin ja neutralisointiin.

Oikeuskanslerin lausunnon perusteella esityksessä on kuitenkin tarkennettu arviota siitä, missä määrin Ahvenanmaan demilitarisointi, perustuslaki ja Ahvenanmaan itsehallintolaki mahdollistavat ehdotetun poikkeusmenettelyn käytön Ahvenanmaalla.

Oikeuskansleri kiinnittää huomiota siihen, että rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momenteissa ei säädetä päätöksen ja sen nojalla annettujen määräysten peruuttamisesta. Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan peruuttamisesta on säädettävä vastaavalla tavalla kuin asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentissa. Asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentin sääntelyä tarkennettiin sen vuoksi siten, että siitä käy selkeämmin ilmi, että 4 momentin säännös tasavallan presidentin päätöksen ja sen nojalla annettujen määräysten peruuttamisesta koskisi sekä sotilaallisen valmiuden joustavaksi kohottamiseksi että rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi määrättävää kertausharjoitusta.

Osassa lausunnoista toivotaan myös pidemmälle meneviä toimivaltuuksien muuttamista, mutta huomioiden esityksen kiireellisyys, mahdollisia tulevia säädösmuutostarpeita tulee tarkastella erikseen.

7 Säännöskohtaiset perustelut

32 §. *Kertausharjoitukseen määrääminen.* Pykälässä säädetään reserviin kuuluvien asevelvollisten määräämisestä kertausharjoitukseen ja määräyksiä koskevista määräajoista.

Pykälän 1 momentin mukaan kertausharjoitukseen voidaan määrätä reserviin kuuluva asevelvollinen. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös, jonka mukaan rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan 48 §:n uudessa 5 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen voitaisiin kuitenkin määrätä vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuihin rajajoukkoihin sijoitettu reserviläinen.

Mainitun 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 rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoitukseen voitaisiin määrätä Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä. Säännöksen tarkoituksena olisi rajata rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä kertausharjoitus koskemaan vain tarvittavan koulutuksen saaneita Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä. Puolustusvoimiin sijoitettuja reserviläisiä ei siten olisi oikeus määrätä nopeutetulla menettelyllä kertausharjoituksiin rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Säännöksen tarkoituksena on varmistaa, että poikkeuksellinen kertausharjoitus koskisi vain Rajavartiolaitoksen reserviläisiä, joilla olisi riittävät tiedot, taidot ja valmiudet toimia Rajavartiolaitoksen virkamiehiä avustavissa tehtävissä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi kertausharjoitusten aikana.

Kertausharjoitukseen määrättäisiin 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. Kertausharjoituksiin määrättäisiin siten lähtökohtaisesti sellaisia reserviläisiä, joilla on ajantasaisin, vuoden 2018 jälkeen saatu koulutus asevelvollisten toimivaltuuksien käytöstä Rajavartiolaitoksen tehtävien tukena. Kiireellisen kertausharjoituksen tukitehtäviin voitaisiin määrätä myös muualla Puolustusvoimissa varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneita rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja huollon tehtävät. Jos tukitehtäviin määrättävä reserviläinen ei olisi saanut koulutusta rajaturvallisuustehtäviin, koulutus voitaisiin antaa hänen tehtävänsä edellyttämässä laajuudessa kertausharjoituksen yhteydessä.

Pykälän 3 momentin 1 virkkeen mukaan Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä voidaan reserviin kuuluvia asevelvollisia määrätä 48 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen 2 momentissa säädetystä määräajasta poiketen. Momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös siitä, että Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä reserviin kuuluvia asevelvollisia voitaisiin määrätä 2 momentissa säädettyä 3 kuukauden määräaika nopeammin kertausharjoitukseen, jonka tarkoituksena olisi 48 §:n 4 kohdan sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen mahdollistamisen lisäksi myös uudeksi 48 §:n 5 kohdaksi ehdotettu rajaturvallisuuden ylläpitäminen.

Määräys kertausharjoitukseen annettaisiin kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan. Kertausharjoituksen kesto tulisi rajoittaa saman määrätyn joukon osalta

mahdollisimman lyhyeen tehtävän kannalta tarkoituksenmukaisella tavalla. Tilanteen pitkittyessä palvelukseen olisi ensisijaisesti määrättävä toinen asevelvollisista koostuva joukko, jolloin kertausharjoitukseen ensiksi määrätty joukko voitaisiin kotiuttaa kertausharjoituksesta erikseen laadittavan joukkojen rotaatiosuunnitelman mukaisesti. Kertausharjoitusmääräyksen jatkuminen asevelvollisen osalta yhtäjaksoisesti kuukauden, tai uudella määräyksellä sitä pidemmän aikaan olisi erittäin poikkeuksellinen menettely, jota olisi tarkoitus käyttää vain, kun muita soveltuvia koulutuksen saaneita asevelvollisia ei olisi määrättävissä kertausharjoituksiin jo palvelleiden asevelvollisten sijasta. Tasavallan presidentti päättäisi nopeutetusta kertausharjoituksesta, minkä jälkeen Puolustusvoimat antaisi tasavallan presidentin päätöksen nojalla määräyksen kertausharjoitukseen jokaisen asevelvollisen kohdalla erikseen.

Pykälän 4 mukaan 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. Momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että siihen lisättäisiin säännös päätöksentekomenettelystä yksinomaan rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi määrättävässä kertausharjoituksessa. Päätöksenteossa noudatettaisiin tällöin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momenttien mukaista sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä, sillä kertausharjoitus koskisi vain sisäministeriön alaisuudessa toimivan Rajavartiolaitoksen asevelvollisia. Mainitun rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun 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. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 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.

Tasavallan presidentin päätös 48 §:n 4 ja 5 kohdassa tarkoitettua kertausharjoituksesta ja päätöksen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii. Säännöksen paikka ehdotetaan asian selventämiseksi siirrettäväksi 4 momentin loppuun.

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 sisäministerillä eikä Puolustusvoimain komentajalla. 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 siltä osin vakavuudeltaan sotilaallisen valmiuden kohottamiseksi määrättävään kertausharjoitukseen, että rajaturvallisuuden poikkeukselliset häiriötilat voisivat kehittyä ennakoimattomasti ja nopeasti siten, että se edellyttäisi asevelvollisten reserviläisten pykälän 2 momentissa säädettyä määräaikaan nopeamman määräämisen kertausharjoituksiin. Esitetyllä muutoksella lisättäisiin normaaliolojen ennakkollisten 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 vastaavasta poikkeuksellisuudesta, kuten nopeasti kehittyvästä tilanteesta ja henkilöstön riittämättömyydestä johtuen ja vain, kun rajaturvallisuusympäristössä ilmenevä tarve edellyttäisi kolmen kuukauden määräajasta poikkeamista.

Muutoksella olisi vaikutuksia myös asevelvollisuuslain 50 §:n, jossa säädetään velvollisuudesta osallistua kertausharjoitukseen, soveltamiseen. Pykälän 4 momentissa säädetään 1 momentissa määriteltyjen kertausharjoitusvuorokausien yhteenlaskettuja enimmäisaikoja ja 2 momentissa säädettyä asevelvollisen suostumusperustetta koskevasta poikkeuksesta. Asevelvollisuuslain 50 §:n 4 momentin mukaan kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat ja 2 momentissa tarkoitettu suostumusmenettely eivät koske 32 §:n 3 momentissa säädettyssä menettelyssä määrättyjä kertausharjoituksia. Tämä tarkoittaisi sitä, että rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömään kertausharjoitukseen voitaisiin määrätä tarpeen vaatiessa myös sellaisia reserviläisiä, joilla 50 §:n 1 momentissa säädetty kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat olisivat jo täyttyneet aikaisemmin, ja joita ei voitaisi velvoittaa edes 2 momentissa säädetyllä tavoin suostumuksen perusteellakaan muulla tavalla kertausharjoituksiin.

Edelleen muutoksella olisi vaikutuksia myös asevelvollisuuslain kertausharjoituksesta vapauttamista koskevan 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 säädetty, muita kuin valmiusperusteisia kertausharjoituksia koskevat ehdot.

Lisäksi pykälään tehtäisiin tekninen muutos, jossa Puolustusvoimien kirjoitusasu muutettaisiin vastaamaan nykyistä kirjoitustapaa isolla alkukirjaimella.

48 §. Kertausharjoituksen tarkoitus. Pykälässä säädetään tarkoituksista, joiden nojalla reserviin kuuluva asevelvollinen voidaan määrätä kertausharjoitukseen.

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 sekä mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen.

Pykälän 4 kohdassa tarkoitettu kertausharjoitus sotilaallisen valmiuden joustavaksi kohottamiseksi mahdollistaa ennakkolisesti puolustuksellisen valmiuden kohottamisen, kun alkuperältään sotilaalliseksi tunnistetut uhkaavat kehityskulut on todettu käsillä oleviksi. Asevelvollisuuslaki ei mahdollista poikkeuksellisessa rajaturvallisuuden häiriötilassa reserviläisten määräämistä kertausharjoitukseen, kun kyse ei ole sotilaallisesta uhasta.

Pykälään ehdotetaan lisättäväksi uusi 5 kohta, jossa säädettäisiin rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömästä kertausharjoituksesta. Ehdotuksella mahdollistettaisiin

rajaturvallisuuden ylläpitämisen valmiuden joustava kohottaminen myös silloin, kun rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä häiriö ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuva. Edellytyksenä olisi, että kertausharjoituksen järjestäminen olisi välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen. Tämä tarkoittaisi poikkeuksellisia ja nopeita rajaturvallisuuden tilannekehityksiä kuten esimerkiksi hybridiuhkista johtuvaa erittäin nopeasti kehittyvää rajaturvallisuuden häiriötä laajamittaisen välineellistetyn maahantulon muodossa taikka suuronnettomuuden tai pandemian aiheuttamia laaja-alaista rajasulkua. Kyseessä voisi olla myös esimerkiksi valtakunnan rajan tehostettua valvontaa edellyttäviä tilanteita pandemian tai suuronnettomuuden vaikutusten Suomeen leviämisen estämiseksi.

Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin viimesijaisena keinona vain, kun rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei olisi mahdollista tai se muodostuisi kohtuuttoman vaikeaksi viranomaisten tavanomaisilla resursseilla tai muilla keinoilla, joita esityksessä on kuvattu jaksossa 5.1. Kynnys keinon käyttämiselle on siten varsin korkea ja välttämätön tarve on pystyttävä perusteamaan.

8 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan viimeistään 15.7.2024.

9 Suhde muihin esityksiin

Eduskunnan käsittelyssä on hallituksen esitys laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp). Esitys ei ole riippuvainen edellä mainitusta esityksestä, mutta nopeutettua menettelyä voitaisiin käyttää myös välineellistetyn maahantulon tilanteissa. Molemmissa esityksissä tavoitteena on rajaturvallisuuden parantaminen ennalta arvaamattomissa vakavasti kansallista turvallisuutta vaarantavissa tilanteissa.

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 uuteen kertausharjoitukseen voitaisiin lakiehdotuksen 32 §:n 1 momentin mukaan 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 (PeVL 6/2018 vp, PeVL 9/2007 vp, s. 7/II). Kertausharjoituksen rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskeva tarkoitus tukisi rajajoukkoihin sijoitettujen asevelvollisten koulutusta samoin kuin maanpuolustuksen edistämistä laajemmin. Tärkeää on, että rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä voidaan määrätä vain sellaisiin tehtäviin, joihin heillä on riittävä koulutus.

Rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi määrättävässä kertausharjoituksessa reserviin kuuluvia asevelvollisia 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. Palveluksessa olevan asevelvollisen ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa tarkoitettuun asepalvelukseen otetun toimivaltuuksista säädetään rajavartiolain 34 d §:ssä. Mainitulla henkilöllä olisi oikeus tietyin edellytyksin muun muassa pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä, suorittaa rajavartiomiehen toimenpiteeseen liittyvä turvallisuustarkastus ja estää rajavartiomiehen kiinni tai säilöön ottaman henkilön poistuminen käskyin ja kehotuksin sekä suorittaa näihin tehtäviin liittyviä kuljetuksia. Kuitenkaan läheskään kaikissa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi määrättävässä kertausharjoituksessa reserviin kuulu-van asevelvollisen tehtävissä ei olisi kyse rajavartiolain 34 d §:ssä tarkoitettujen toimivaltuuksien käytöstä, sillä esimerkiksi edellä kuvattuihin partiointi- ja tukitehtäviin ei välttämättä liity 34 d §:n mukaisia tilanteita.

Rajavartiolain 34 d § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2018 vp). Säännöstä sovelletaan kaikkiin palveluksessa oleviin rajajoukkoihin sijoitettuihin asevelvollisiin eli niin varusmiespalvelusta suorittavaan kuin kertausharjoitukseen osallistuvaan. Ehdotetut muutokset koskevat ainoastaan sitä menettelyä, jolla rajajoukkoihin sijoitettu reserviin kuuluva asevelvollinen voidaan määrätä kertausharjoitukseen.

Edellä selostetun perusteella ehdotettu sääntely ei ole ongelmallinen perustuslain 127 §:n kannalta.

Ahvenanmaan maakunta

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 Neuvostotasavaltein 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.

Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta puolustus- ja rajavartiolaitosta koskevissa asioissa ottaen huomioon itsehallintolain 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa, valmiutta poikkeusolojen varalta. Ehdotetut asevelvollisuuslain muutokset koskevat Rajavartiolaitoksen rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevia tehtäviä, eivätkä ne liity sotilaallisen valmiuden kohottamiseen. Esityksellä toteutettaisiin nimenomaisesti valtakunnan lainsäädäntötoimivaltaan kuuluvaa rajavartiolain 3 §:n 1 momentissa Rajavartiolaitokselle säädettyä rajaturvallisuuden ylläpitämisen tehtävää ja siihen esimerkiksi liittyvää meripelastustehtävää. Lisäksi esityksellä voisi olla merkitystä esimerkiksi Ahvenanmaan avomerialueen ympäristövahinkojen torjuntatehtävissä.

Kuten yllä on todettu, 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 (PeVL 6/2018 vp, PeVL 9/2007 vp, s. 7/II). Kun kyse on Ahvenanmaan demilitarisoidusta alueesta, asevelvollisten tehtävät eivät ole sotilaallisia.

Siten reserviläisten määräämistä nopeutetulla menettelyllä rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoitukseen Ahvenanmaan alueella ei olisi edellä kuvatuilla perusteluilla pidettävä ongelmallisena Ahvenanmaan kansainvälisoikeudellisen aseman kanssa.

Ehdotettu sääntely ei siten ole ongelmallinen Ahvenanmaan itsehallintolain eikä 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. 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, minkä 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 voimankäyttöapua 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 asettomiin 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 kielto 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 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. Näin ollen muutosehdotuksia tulee arvioida perustuslain 6 §:ssä turvatu kansalaisten yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi rajavartiolain muuttamista koskeneessa lausunnossaan 37/2022 vp pitänyt ehdotuksen tavoitteita hyväksyttävänä ja painavana ja todennut, että valtion tulee pyrkiä takaamaan

kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa. Valiokunnan mielestä ehdotettujen toimien taustalla oli hyväksyttäviä intressejä, jotka voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 16/2022 vp, kappale 5, ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 2/II, ks. myös esim. PeVL 36/2020 vp, s. 3, PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8).

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. Kertausharjoitus koskisi vain rajattua henkilömäärää ja lähtökohtaisesti sellaisia reserviläisiä, joilla on ajantasaisin, vuoden 2018 jälkeen saatu koulutus asevelvollisten toimivaltuuksien käytöstä Rajavartiolaitoksen tukena. Näin ollen tarvittavan koulutuksen joko varusmiespalvelusta tai naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittaessa, taikka sen jälkeen reservin kertausharjoituksissa saaneella on saadun koulutuksen lisäksi tietoisuus siitä, että Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja asevelvollisia voidaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena myös rauhan aikana.

Kaikkia reserviläisiä, mukaan lukien Rajavartiolaitoksen reserviin kuuluvia, voidaan jo nykyisen lainsäädännön perusteella määrätä nopeutetussa menettelyssä kertausharjoituksiin, jotka ylittäisivät enimmäisajan, jos sotilaallisen uhkan edellytys täyttyy.

Ottaen huomioon, että esityksen tavoitteena on kansallisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden parantaminen ja että kertausharjoituksen soveltamisalasta ja kestosta sekä siitä, keitä harjoitus koskisi, säädettäisiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti, ehdotettu sääntely ei olisi ongelmallinen perustuslain 6 §:n kannalta.

Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisuudessa 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 täytyä laajastikin tällaisen harjoituksen kohdalla, mikä puolestaan voisi johtaa laajamittaisiin 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 määräaikaa nopeammin, on todennäköistä, että kutsunta-asiain keskuslautakunnalle valituksen tehneen asevelvollisen asiaa ei ehditä ratkaisemaan ennen kertausharjoitusten alkamista. Vapautusta koskevan valituksen menestyessä kertausharjoitukset keskeytettäisiin asevelvollisen osalta välittömästi. Kertausharjoituksiin osallistuessaan asevelvollisella ei ole asevelvollisuuslain 112 §:n mukaisesti valitusoikeutta joukko-osaston komentajan ja harjoituksen johtajan päätöksestä palveluksen ja koulutuksen järjestämisestä tai kertausharjoitusta koskevassa asiassa. Ratkaisun viivästyessä tai hakemuksen tullessa hylätyksi kertausharjoituksen johtaja voisi lisäksi asevelvollisuuslain 59 §:n mukaisesti myöntää asevelvolliselle luvan poistua palveluspaikasta henkilökohtaisen pakottavan syyn takia.

Edellä mainitut rajoitukset asevelvollisen oikeusturvan toteutumiseen on arvioitu hyväksyttäviksi 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 merkittävämät vaikutukset asevelvollisten perusoikeuksiin kuin tavanomaisella kertausharjoituksella. Kertausharjoituksella olisi edellä mainittujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden (7 §), yhdenvertaisuuden (6 §) ja oikeusturvan (21 §) lisäksi vaikutuksia ainakin asevelvollisen liikkumisvapauteen (9 §), oikeuteen yksityiselämän suojaan (10 §), sivistyksellisten oikeuksien suojaan (16 §) sekä oikeuteen hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (18 §). Esitystä on siksi tarkasteltava myös perustuslain yleisten rajoitusedellytysten kannalta.

Kyseisiin harjoituksiin ei olisi mahdollista varautua tavanomaista harjoitusta vastaavasti etukäteen, eivätkä kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat koskisi niitä lainkaan. Esitettyä 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. Kertausharjoitusmääräyksen jatkuminen yhtäjaksoisesti yli 30 päivää saman asevelvollisen osalta on arvioitu erittäin epätodennäköiseksi, minkä lisäksi aina tilanteen sen mahdollistaessa, palvelukseen määrättäisiin toinen vastaava joukko jatkamaan aloitettua tehtävää, jolloin kertausharjoitukseen ensiksi määrätty joukko voitaisiin kotiuttaa kertausharjoituksesta mahdollisimman pian.

Sääntelyn soveltaminen vain poikkeuksellisissa tilanteissa viimesijaisena keinona, kertausharjoitusta koskevat aikarajat sekä määräyksen antaminen ja sen peruuttaminen kunkin reserviin kuuluvan asevelvollisen osalta varmistavat, ettei perustuslain 10 §:n mukaista oikeutta yksityiselämään, 16 §:n mukaista sivistyksellisten oikeuksien suojaa ja 18 §:n 1 momentin mukaista oikeutta työhön ja elinkeinovapautta rajoiteta tarpeettomasti. Sääntelyn oikeasuhtaisuus tulee huomioitua myös niiden asevelvollisuuslain säännösten kautta, jotka koskevat asevelvollisen oikeutta hakea vapautusta kertausharjoituksesta ennakollisesti (34 §:n 2 momentti) sekä asevelvollisen oikeutta hakea lupaa poistua palveluspaikasta pakottavan syyn takia (59 §).

Otaen edellä mainittujen lisäksi huomioon ehdotuksen yhteiskunnallisen merkityksen sekä sen, 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.

Puolustusvoimat panisi täytäntöön tasavallan presidentin päätöksen harjoituksen järjestämisestä ja määräisi asevelvolliset tasavallan presidentin päätöksen nojalla ja päätöksen asettamissa rajoissa rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoitukseen. Tasavallan presidentti ei näin ollen tekisi yksittäisiin henkilöihin kohdistuvia velvoittavia hallintopäätöksiä. Rajavartiolaitos päättäisi harjoituksen kestosta ja mahdollisesta jatkamisesta asevelvollisuuslain edellyttämällä tavalla kunkin harjoitukseen määrätyn asevelvollisen reserviläisen osalta.

Kertausharjoituksen määräämisessä noudatettavasta päätöksentekomenettelystä viitattaisiin nimenomaisesti rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun laissa säädettyyn sotilaskäskyasioiden

päätöksentekomenettelyyn. Asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentin mukaisesti tasavallan presidentin päätös myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tarkoitetusta kertausharjoituksesta ja päätöksen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii. Siten uudenlainen kertausharjoitus tulisi Rajavartiolaitoksessa palvelevien osalta säännellyksi 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.

Arviointi

Esityksellä olisi yhteys perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaiseen Suomen täysivaltaisuuteen sekä kansainvälisen oikeuden Suomelle turvaamaan suvereniteettioikeuteen. Perusteita, joilla perus- ja ihmisoikeuksia esitetään tässä esityksessä osittain rajoitettavan, voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävänä.

Hallitus katsoo edellä mainituilla perusteilla, että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin asian yhteiskunnallisen merkityksen ja asevelvollisuuslain 48 §:n soveltamisalan laajentamisen vuoksi suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

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 1, 3 ja 4 momentti ja 48 §, sellaisina kuin niistä ovat 32 §:n 3 ja 4 momentti laissa 500/2016, seuraavasti:

32 §

Kertausharjoitukseen määrääminen

Kertausharjoitukseen voidaan määrätä reserviin kuuluva asevelvollinen. Rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan 48 §:n 5 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen voidaan kuitenkin määrätä vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuihin rajajoukkoihin sijoitettu reserviläinen.

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

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.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 6.6.2024

Pääministeri

Petteri Orpo

Puolustusministeri Antti Häkkänen

Laki

asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 32 §:n 1, 3 ja 4 momentti ja 48 §, sellaisina kuin niistä ovat 32 §:n 3 ja 4 momentti laissa 500/2016, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

32 §

Kertausharjoitukseen määrääminen

Kertausharjoitukseen voidaan määrätä reserviin kuuluva asevelvollinen.

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

32 §

Kertausharjoitukseen määrääminen

Kertausharjoitukseen voidaan määrätä reserviin kuuluva asevelvollinen. *Rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan 48 §:n 5 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen voidaan kuitenkin määrätä vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuihin rajajoukkoihin sijoitettu reserviläinen.*

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. Sotilaskäskyasian siirtämisestä *tasavallan* presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi säädetään puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momentissa. *Jos kyse on yksinomaan*

säädetään puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 3 momentissa.

rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi kertausharjoituksesta, päätös tehdään kuitenkin noudattaen rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyä sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä. Tässä momentissa tarkoitettu tasavallan presidentin päätös ja sen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii.

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.*

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .