

RP 66/2024 rd

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av 32 och 48 § i värnpliktslagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås det att värnpliktslagen ändras. Det föreslås att värnpliktiga ska kunna förordnas till repetitionsövningar i påskyndat förfarande också i syfte att upprätthålla gränssäkerheten.

Syftet är att förbättra Gränsbevakningsväsendets förmåga att svara på gränssäkerhetssituationer som förändras snabbt.

Lagen avses träda i kraft senast den 15 juli 2024.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL	1
MOTIVERING.....	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget	4
2.1 Förändringar i säkerhetsläget och diversifierade hot.....	4
2.2 Repetitionsövning.....	4
2.3 Gränsbevakningsväsendets uppgifter och Försvarsmaktens handräckning till Gränsbevakningsväsendet.....	7
2.4 Utbildning av värnpliktiga vid Gränsbevakningsväsendet	9
2.5 Värnpliktigas deltagande i Gränsbevakningsväsendets uppgifter	10
2.6 Bedömning av nuläget	12
3 Målsättning	14
4 Förslagen och deras konsekvenser	15
4.1 De viktigaste förslagen	15
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna.....	16
4.2.1 Ekonomiska konsekvenser.....	16
4.2.2 Övriga konsekvenser för människorna och samhället	17
5 Alternativa handlingsvägar.....	22
5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser	22
5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet	26
6 Remissvar	28
7 Specialmotivering.....	31
8 Ikraftträdande	34
9 Förhållande till andra propositioner	34
10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	35
LAGFÖRSLAG.....	43
Lag om ändring av 32 och 48 § i värnpliktslagen	43
BILAGA	45
PARALLELLTEXT	45
Lag om ändring av 32 och 48 § i värnpliktslagen	45

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Enligt skrivningen om stärkande av den nationella säkerheten och samhällets kristållighet i fokusområdet En trygg och kriställig rättsstat i regeringsprogrammet för statsminister Petteri Orpos regering, *Ett starkt och engagerat Finland*, ska tillräckliga resurser, materiel och teknologi säkerställas för Gränsbevakningsväsendet. Dessutom uppdateras lagstiftningen, inklusive befogenheterna, så att den motsvarar behoven för gränssäkerheten. Avsikten är att regeringen säkerställer att myndigheterna har tillräckliga befogenheter och resurser för att avvärja hot och leda kriser enligt den nationella riskbedömningen. Ytterligare är avsikten att inom alla förvaltningsområden genomföra en helhetsöversyn av den lagstiftning som gäller störningar och krissituationer. Arbetet med att uppdatera sektorslagstiftningen genomförs samtidigt som beredskapslagstiftningen revideras, det vill säga senast hösten 2025. Ytterligare säkerställer regeringen att myndigheterna har tillräckliga resurser för att bekämpa hybridpåverkan. Regeringen har beredskap att vid behov utöva alla lagstiftningsbefogenheter i situationer som allvarligt äventyrar gränssäkerheten.

Inrikesministeriet gjorde den 31 januari 2024 en framställning till försvarsministeriet där inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning föreslår en ändring av 48 § i värnpliktslagen (1438/2007) så att reservens repetitionsövningar kan möjliggöra en flexibel höjning av beredskapen även på basis av upprätthållandet av gränssäkerheten.

I inrikesministeriets framställning konstateras att det för att gränssäkerheten enligt 2 § 6 punkten i gränsbevakningslagen (578/2005) ska kunna upprätthållas har uppkommit ett behov av att få de reservister som placerats i gränstrupperna flexibla till tjänstgöring också i situationer där gränssäkerheten allvarligt äventyras. Enligt inrikesministeriets gränsbevakningsavdelning är det för trygghet av gränssäkerheten viktigt att genom ett påskyndat förfarande enligt 32 § 3 mom. i värnpliktslagen även med gränssäkerheten som grund kunna förordna värnpliktiga till repetitionsövningar.

1.2 Beredning

Beredningen av propositionen har inletts som tjänsteuppdrag. Beredningen har fortsatt i en arbetsgrupp som försvarsministeriet tillsatte den 2 maj 2024 med uppgiften att utreda behoven av ändringar i värnpliktslagen rörande anordnande av repetitionsövningar för upprätthållande av gränssäkerheten och att bereda ett förslag till de lagstiftningsändringar som behövs. Arbetsgruppen bestod av representanter för försvarsministeriet, inrikesministeriet och Huvudstaben. Utkastet till regeringsproposition var ute på remiss den 15–26 maj 2024. Det svenskspråkiga propositionsutkastet lades ut på remiss den 20 maj 2024, efter att översättningen färdigställts, och en lika lång remisstid reserverades för det.

På grund av det ändrade säkerhetsläget vid den östra gränsen och hur brådskande frågan är var remissbehandlingen kortare än normalt. Även om det är fråga om ett principiellt viktigt ärende är det med tanke på skyddandet av den nationella säkerheten nödvändigt att propositionen lämnas som brådskande så att riksdagen hinner behandla den under vårsessionen 2024. Propositionen är också begränsad till sin omfattning. En motsvarande reglering av flexibel höjning av beredskapen har varit i kraft rörande Försvarsmakten sedan 2016.

Remissbehandlingen genomfördes via tjänsten utlåtande.fi. Yttrandena om utkastet till regeringens proposition finns offentligt tillgängliga i utlåtandetjänsten på adressen <https://www.lausuntopalvelu.fi/FI/Proposal/Participation?proposalId=36815a04-0754-4dfd-be88-e8b2a5e6632a&proposalLanguage=da4408c3-39e4-4f5a-84db-84481bafc744>. Dessutom finns yttrandena om utkastet och det övriga beredningsunderlaget för projektet tillgängliga på statsrådets webbplats med identifieringskoden PLM005:00/2024.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

2.1 Förändringar i säkerhetsläget och diversifierade hot

Finlands säkerhetspolitiska omgivning har förändrats snabbt under de senaste åren. Dess förutsägbarhet har försämrats bland annat på grund av de globala spänningarna. Finlands och hela Europas säkerhets- och verksamhetsmiljö har förändrats radikalt och långvarigt sedan Ryssland invaderade Ukraina i februari 2022. Enligt den nationella riskbedömningen 2023 (Inrikesministeriets publikationer 2023:4) är säkerhetsläget i Europa och Finland allvarigare och svårare att förutse än någonsin förut efter kalla kriget.

Vid sidan av de vanliga militära hoten har det uppstått ett hot om hybridpåverkan och bredspektrig påverkan. Med hybridpåverkan hänvisas till planmässig verksamhet där en stat eller en icke-statlig aktör kan dra nytta av icke-militära metoder på ett omfattande sätt i syfte att försöka påverka en stats svagheter och nå sina egna mål. Målet är att utsätta den som är föremål för åtgärderna för tryck, skada, osäkerhet och instabilitet samt att lamslå myndigheternas funktionsförmåga. Olika metoder kan användas samtidigt eller så att de följer på varandra. Bredspektrig påverkan påminner i hög grad om hybridpåverkan, men i den ingår dessutom öppen militär användning av maktmedel mellan parterna.

Hybridpåverkan kan omfatta till exempel informationspåverkan, instrumentalisering av invandring för politiska ändamål, riktade trakasserier mot myndigheter eller cyberoperationer. Instrumentalisering av inresa innebär att en främmande stat börjar åstadkomma och styra strömmar av invandrare som påtryckningsmedel mot andra stater och därigenom kränker deras suveränitet. Enligt den nationella riskbedömningen är det i synnerhet säkerhetsfrågorna som märks vid Finlands gränser, och instrumentaliserad invandring kan bli ett faktum vid Finlands östgräns i form av påtryckning där migranter utnyttjas för att driva Rysslands politiska syften. Det centrala är förberedelse och omedelbar reaktionsberedskap. I Statsrådets redogörelse om förändringarna i den säkerhetspolitiska miljön (Statsrådets publikationer 2022:19) konstateras det att omvärlden för gränssäkerheten håller på att förändras avsevärt och att Finland upprätthåller en hög beredskap för hantering av massinvandring, med tyngdpunkten på östgränsen. Finlands östra gräns är en av Schengenområdets och Europeiska unionens yttre gränser och i och med anslutningen till Nordatlantiska fördragsorganisationen, alltså Nato, också en av Natoområdets gränser.

2.2 Repetitionsövning

Värnpliktslagen innehåller grundläggande bestämmelser om bland annat beväringstjänst, repetitionsövningar, extra tjänstgöring och tjänstgöring under mobilisering. Bestämmelser om fullgörande av värnplikt vid gränsbevakningsväsendet finns i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning (577/2005) och i gränsbevakningslagen.

Enligt 2 § i värnpliktslagen är varje manlig finsk medborgare värnpliktig från ingången av det år när han fyller 18 år till utgången av det år när han fyller 60 år, om inte något annat bestäms. Fullgörandet av värnplikten omfattar beväringstjänst, repetitionsövning, extra tjänstgöring och

tjänstgöring under mobilisering samt deltagande i uppbåd och besiktning av tjänstedugligheten. De värnpliktiga tjänstgör eller hör till reserven eller den ersättande reserven.

Bestämmelser om syftet med repetitionsövningar finns i 48 § i värnpliktslagen. Genom reservens repetitionsövningar upprätthålls den militära kunskap och förmåga som inhämtats under beväringstjänsten samt ges utbildning för mera krävande uppgifter, görs de värnpliktiga förtrogna med de förändringar som utvecklingen inom det militära försvaret för med sig, övas truppdelheterna i den sammansättning som är planerad för dem och möjliggörs en flexibel höjning av den militära beredskapen.

I 32 § i värnpliktslagen föreskrivs det om förordnande till repetitionsövning. Till repetitionsövning kan förordnas en värnpliktig som hör till reserven. Förordnandet att delta i en repetitionsövning sänds till den värnpliktige minst tre månader innan övningen börjar. Med den värnpliktiges medgivande kan avvikelser från den föreskrivna tiden göras. När ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det, kan värnpliktiga som hör till reserven förordnas till en repetitionsövning som avses i 48 § 4 punkten med avvikelser från den tidsfrist som föreskrivs i 2 mom.

Med stöd av 32 § 3 mom. i värnpliktslagen kan myndiga och friska personer, det vill säga personer under 60 år som fullgjort beväringstjänst eller frivillig militärtjänst för kvinnor, om tvingande behov i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det, vid behov även omedelbart och oberoende av maximigränsen för övningsdagar i värnpliktslagen, förordnas till en repetitionsövning som avses i 48 § 4 punkten i värnpliktslagen och som möjliggör en flexibel höjning av den militära beredskapen. Med hänsyn till hur brådskande övningen är reserveras i praktiken för den värnpliktige också vid en repetitionsövning som ordnas omedelbart en skälig tid för ordnande av personliga angelägenheter, för ansökan om eventuell befrielse och för ankomst till den plats där truppen enligt förordnandet ska grundas. Även i brådskande situationer tar det således några dygn från det att ordern getts att samla ihop trupperna rätt utrustade på den förordnade platsen.

Som ett tvingande behov har i regeringens proposition om 32 § 3 mom. (RP 44/2016 rd) ansetts till exempel en hotande situation av militär natur inom Finlands närområde, i vilken man måste kunna reagera tillräckligt snabbt.

En repetitionsövning som gäller höjning av den militära beredskapen kan förordnas för högst 30 dagar åt gången, varefter behovet av förordnandet i fråga om den värnpliktige bör omprövas. En repetitionsövning kan vid behov förlängas alltid 30 dagar åt gången, men beslutet ska återkallas så snart situationen tillåter att övningen avslutas. Förordnandet om repetitionsövning utfärdas särskilt för varje värnpliktig. En reservist har rätt att ansöka om befrielse från repetitionsövningen på förhand eller under övningen av de nödvändiga skäl som anges i 34 § värnpliktslagen. Vid prövningen av förordnandenas längd och eventuella förlängningar ska särskild hänsyn tas till den värnpliktiges betydelse med tanke på syftet med övningen samt övningens inverkan på hans familjeförhållanden och ekonomiska förhållanden.

Beslutet om en repetitionsövning för höjning av den militära beredskapen fattas av republikens president på föredragning av kommandören för Försvarsmakten i ett sådant beslutsförfarande som avses i 32 § 2 mom. i lagen om försvarsmakten på så sätt att försvarsministern ska vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Dessutom kan statsministern vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Republikens presidents beslut och de förordnanden som meddelats med stöd av det ska återkallas när den situation som ledde till repetitionsövningen tillåter det. Bestämmelser om överföring av ett militärt kommandomål för att avgöras av presidenten i statsrådet finns i 32 § 3 mom. i lagen om försvarsmakten.

En repetitionsövning som gäller flexibel höjning av den militära beredskapen förutsätter enligt regeringens proposition (RP 44/2016 rd) att det finns ett militärt hot. Vid höjning av beredskapen är det frågan om åtgärder för att reglera Försvarmaktens beredskap, vilka sammanhänger med hotet om ett militärt angrepp och vilka inleds i enlighet med beslut av statsledningen och order av kommandören för Försvarmakten (RP 44/2016 rd, s. 7). Enligt regeringens proposition är syftet med flexibiliteten i förfarandet för att höja beredskapen att på ett effektivare sätt förbereda förebyggande åtgärder innan nivån på det militära hotet stiger till en nivå som kräver extra tjänstgöring.

Försvarsutskottet ansåg i sitt betänkande (FsUB 2/2016 rd) om regeringens proposition (RP 44/2016 rd) att upprätthållandet av en förebyggande kapacitet måste kvarstå som en prioritering inom försvaret också i framtiden. Det kräver enligt utskottet att försvaret har reell kapacitet för sitt uppdrag. Försvarmakten måste ha resurser att svara på både konventionella militära hot och mer utvidgade hot. Utskottet underströk att Försvarmaktens prestationsförmåga och dess trovärdighet grundar sig på förmågan att i kris- och hotsituationer reglera försvarsberedskapen på ett flexibelt sätt enligt vad situationen kräver. Utskottet ansåg det vara välkommet att möjligheten att höja beredskapen genom snabbt ordnade repetitionsövningar inte begränsas till traditionella militära hot.

Samtidigt konstaterade utskottet i sitt yttrande att en höjning av beredskapen handlar om åtgärder för att reglera Försvarmaktens beredskap i samband med ett militärt hot och att en höjning av beredskapen är en betydligt allvarligare åtgärd än en effektivisering av Försvarmaktens interna beredskap och förutsätter därför enligt lagstiftningen att ett militärt hot identifierats (FsUB 2/2016 rd, s. 3–4).

I 79 i § värnpliktslagen föreskrivs om reservisters tjänstgöring vid storolyckor och i andra allvarliga situationer. I paragrafen föreskrivs det om möjligheten att förordna värnpliktiga som hör till reserven för en kort tid, dock högst 14 dagar, till sådana sjukvårds-, pionjär-, signal-, transport- och skyddsuppgifter samt andra motsvarande uppgifter i enlighet med den specialutbildning de har fått vid försvarmakten som inte inbegriper användning av militära maktmedel. Det är för närvarande möjligt att tillämpa paragrafen bland annat i undantagsförhållanden som grundar sig på en storolycka som avses i 3 § 4 punkten i beredskapslagen (1152/2011) och på en pandemi som avses i 5 punkten. Dessutom kan reservister med stöd av paragrafen förordnas till tjänstgöring också under undantagsförhållanden som avses i 3 § 6 punkten i beredskapslagen. Enligt 3 § 6 punkten i beredskapslagen betraktas som undantagsförhållanden andra hot, annan verksamhet eller andra händelser mot det allmännas beslutsförmåga, mot samhällets kritiska infrastrukturens funktion, mot gränssäkerheten eller mot den allmänna ordningen och säkerheten, eller de sammantagna konsekvenserna av sådana, som synnerligen allvarligt och väsentligt äventyrar den nationella säkerheten, samhällets funktionsförmåga eller befolkningens livsbetingelser. I de situationer med hybridhot som avses i denna punkt kan enligt regeringens proposition om paragrafen sådana situationer med hybridhot som avses i 3 § 6 punkten i beredskapslagen vara förenade med exempelvis omfattande störningar i informations- och kommunikationssystemen, omfattande informationspåverkan, andra hot mot kritisk infrastruktur eller mycket omfattande massinvandring. (RP 63/2022 rd, s. 57). I fråga om tjänstgöring som avses i 79 § i värnpliktslagen förutsätter förfarandet för förordnande till tjänstgöring att undantagsförhållanden som avses i beredskapslagen konstateras.

2.3 Gränsbevakningsväsendets uppgifter och Försvarsmaktens handräckning till Gränsbevakningsväsendet

I enlighet med 3 § i gränsbevakningslagen ska Gränsbevakningsväsendet upprätthålla gränssäkerheten. Gränsbevakningsväsendet samarbetar med andra myndigheter samt med organisationer och invånare för att upprätthålla gränssäkerheten. Gränsbevakningsväsendet ansvarar för samarbetet med Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån och sköter det internationella samarbete som Gränsbevakningsväsendets uppgifter omfattar. I samarbete med andra myndigheter utför Gränsbevakningsväsendet tillsynsuppgifter som föreskrivits särskilt samt vidtar åtgärder för förebyggande, avslöjande och utredning av brott samt förande av brott till åtalsprövning. Gränsbevakningsväsendet utför polis- och tulluppgifter, efterspanings- och räddningsuppgifter och prehospital akutsjukvård samt deltar i det militära försvaret. Bestämmelser om gränsbevakningsväsendets uppgifter inom området för sjöräddningstjänsten finns i sjöräddningslagen (1145/2001).

Gränsbevakningsväsendet är en viktig del av det finska försvarssystemet. Det militära försvarets uppgifter har sedan självständighetens början varit en väsentlig del av Gränsbevakningsväsendets uppgifter. Under krigen förenades gränstrupperna med Försvarsmakten och efter krigen återinfördes gränsbevakningen till inrikesministeriet. När försvarsberedskapen kräver det kan gränstrupperna eller delar av dem genom förordning av republikens president anslutas till Försvarsmakten. Gränsbevakningsväsendets interna organisation är militärisk.

Enligt 2 § 1 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning avses med gränstrupper tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet och personer som med stöd av värnpliktslagen har förordnats att tjänstgöra vid Gränsbevakningsväsendet eller som fullgör frivillig militärtjänst vid Gränsbevakningsväsendet, och som vid effektiviserande av rikets försvar kan anslutas till Försvarsmakten.

Gränsbevakningsväsendet övervakar och tryggar Finlands territoriella integritet (territorialövervakning) i samband med sina kärnuppgifter vid riksgränsen och där dess verksamhet annars inriktas. Gränsbevakningsväsendet har omedelbar och god beredskap att trygga den territoriella integriteten och försvara riket.

Enligt 25 § i gränsbevakningslagen deltar Gränsbevakningsväsendet i rikets försvar och ger i detta syfte sin personal och de värnpliktiga som förordnats till Gränsbevakningsväsendet samt de kvinnor som antagits för att fullgöra frivillig militärtjänst militärutbildning samt upprätthåller och utvecklar försvarsberedskapen i samarbete med Försvarsmakten.

Gränsbevakningsväsendet deltar i den operativa planeringen samt i beredningen av inrättandet av gränstrupper och verkställigheten av uppgifter. Gränsbevakningsväsendet reglerar på ett flexibelt sätt beredskapen för upprätthållandet av försvars- och gränssäkerheten utgående från en fortlöpande och aktuell lägesbild utifrån hot- och riskbedömningar. Gränstruppernas styrka är något över 10 000 personer, av vilka Gränsbevakningsväsendets personal utgör omkring en fjärdedel. Gränsbevakningsväsendets beväringenheter används vid behov i Gränsbevakningsväsendets olika uppgifter med beaktande av beväringarnas utbildningsnivå och beredskap.

Bestämmelser om fullgörande av värnplikt vid gränsbevakningsväsendet enligt 3 § i värnpliktslagen finns i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning och i gränsbevakningslagen. Med stöd av 30 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning kan värnpliktiga och personer som antagits till sådan militärtjänst som avses i lagen om frivillig

militärtjänst för kvinnor (194/1995) förordnas att få utbildning vid gränsbevakningsväsendet. I fråga om tjänstgöringen vid Gränsbevakningsväsendet följs i tillämpliga delar vad som föreskrivs om tjänstgöring vid Försvarsmakten. Värnpliktiga samt kvinnor som antagits till frivillig militärtjänst kan vid behov användas som stöd för Gränsbevakningsväsendets verksamhet. Bestämmelser om Gränsbevakningsväsendets deltagande i den frivilliga försvarsutbildningen och i annan frivilligverksamhet finns i lagen om frivilligt försvar (556/2007).

Försvarsmakten kan ge Gränsbevakningsväsendet handräckning på det sätt som föreskrivs i 79 § i gränsbevakningslagen. Enligt 1 mom. har Gränsbevakningsväsendet rätt att få handräckning av Försvarsmakten i form av sådan utrustning, personal och särskild sakkunskap som behövs för uppdrag som har samband med upprätthållande av gränssäkerheten i hemlandet samt uppdrag som Gränsbevakningsväsendet ska sköta enligt lagen om sjöfartsskydd, om handräckningen kan ske utan att den äventyrar utförandet av andra uppgifter som enligt lag ska skötas av försvarsmakten.

Bestämmelserna om Försvarsmaktens handräckning till Gränsbevakningsväsendet kompletterades genom lagen om ändring av gränsbevakningslagen (9/2019). Då frångick man en detaljerad förteckning över handräckningsuppdrag. Dessa handräckningssituationer beskrivs för närvarande mera allmänt så att regleringen omfattar alla centrala störningssituationer som hör till Gränsbevakningsväsendets verksamhetsområde. Genom samma ändring ändrades bestämmelserna om användningen av maktmedel så att den som ger handräckning i ett synnerligen viktigt och brådskande uppdrag har rätt att under en gränsbevakningsmans uppsikt använda sådana för uppdraget behövliga maktmedel som gränsbevakningsmannen med stöd av sina befogenheter ger fullmakt till och som med hänsyn till situationen kan anses vara försvarliga. Syftet med ändringen var att effektivisera användningen av material som anskaffats till Försvarsmakten och användningen av de resurser som den förfogar över i olika hotsituationer till stöd för andra myndigheter när deras resurser är otillräckliga med hänsyn till situationens allvar.

På grund av den nuvarande situationen vid gränsen har Försvarsmaktens handräckning till Gränsbevakningsväsendet under den senaste tiden bland annat omfattat materiel, personal och expertstöd. Handräckningsavdelningar bestående av beväringar har bland annat använts för att bygga gränshinder. Som materialstöd har Försvarsmakten gett särskilt fordon och hindermaterial. Dessutom har Försvarsmakten efter behov tillsatt förbindelseofficerare vid Gränsbevakningsväsendet och i liten utsträckning gett annat expertstöd. Under de senaste åren har alla försvarsgrenar gett handräckning i enskilda fall inom sitt verksamhetsområde, till exempel transportstöd, material, förstärkt övervakning och stöd i anslutning till flygverksamhet. Tyngdpunkten i handräckningen har legat på materialstöd. Samarbetsavtalet mellan Försvarsmakten och Gränsbevakningsväsendet möjliggör också långvarigare och planmässigt materialstöd, varvid det inte är fråga om handräckning utan om annat myndighetssamarbete. Handräckningen är avsedd att vara tillfällig till sin natur.

I 78 § i värnpliktslagen föreskrivs det om förordnande av en värnpliktig som tjänstgör till en annan uppgift än det militära försvaret av Finland. Enligt 1 mom. kan en värnpliktig som tjänstgör förordnas till en handräckningsuppgift enligt 2 § i lagen om försvarsmakten, med uppgiften att upprätthålla allmän ordning och säkerhet, förhindra och avbryta terroristbrott och andra brott som orsakar allvarlig fara för människors liv eller hälsa samt för att skydda samhället i övrigt, till en räddningsuppgift och till deltagande i stöd och bistånd som grundar sig på Europeiska unionens solidaritetsklausul och gemensamma försvarsklausul samt till uppgifter i annat internationellt bistånd, samverkan och annan internationell verksamhet. I 1 mom. anges dessutom de uppgifter i vilka de värnpliktiga inte får delta i ovannämnda tjänsteuppdrag. Dessa

är gripande av farliga personer, röjning av sprängladdningar, uppgifter som förutsätter användning av vapenmakt, eller andra motsvarande farliga uppgifter. Enligt 2 mom. kan en värnpliktig som tjänstgör dessutom vid behov förordnas till sådana uppgifter utanför Försvarmakten som främjar försvaret eller den militära utbildningen, vilka är bland annat säkerhetsarrangemang vid stora publikevenemang och andra evenemang, samt andra motsvarande uppgifter som främjar försvaret eller den militära utbildningen.

2.4 Utbildning av värnpliktiga vid Gränsbevakningsväsendet

Den beväringensutbildning som Gränsbevakningsväsendet ger vilar på en hundraårig historia. Gränsbevakningsväsendet ger militär utbildning och gränssäkerhetsutbildning för alla sina värnpliktiga, det vill säga Gränsbevakningsväsendets avlönade personal, beväringar, kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst och reservister. Gränsbevakningsväsendets utbildning för värnpliktiga styrs förutom av Försvarmaktens föreskrifter av Gränsbevakningsväsendets egna, regelbundet inspekterade och uppdaterade föreskrifter som styr och kompletterar den utbildning som ges.

Militärtjänstgöringen inleds årligen vid Gränsbevakningsväsendets tre beväringensenheter (Immola i Imatra, Onttola i Kontiolax och Ivalo i Enare) av sammanlagt 580 beväringar och 10 kvinnor i frivillig militärtjänst som utbildas för gränstruppernas uppgifter. Dessa tre enheter producerar de viktigaste delarna av den reserv som behövs för gränstrupperna.

I gränsjägarkompanierna i Onttola och Ivalo får beväringarna utbildning i krävande underrättelseuppgifter. Till de områden där alla beväringar utbildas hör bland annat vapen- och skytteutbildning, jägar- och pionjärutbildning samt signal- och sjukvårdsutbildning. Alla beväringar får också gränsbevakningsutbildning som gör att de kan utföra Gränsbevakningsväsendets huvuduppgifter under kriser och även under fredstid om det uppstår behov. Under utbildningen lär sig beväringarna att handla under utmanande förhållanden och att klara sig i naturen. Varje år rycker två kontingenter in på båda platserna. Manskapets beväringstid är 165 eller 255 dygn och ledarnas 347 dygn.

Gräns- och sjöbevakningsskolans specialgränsjägarkompani ger specialgränsjägarutbildning i Immola i Imatra. I den mångsidiga och krävande utbildningen ges beväringarna färdigheter att tjänstgöra som specialtruppsoldater vid Gränsbevakningsväsendet i de mest krävande underrättelse-, strids- och stöduppgifter under kristid samt i gränssäkerhetsuppgifter. Utbildningen omfattar ett stort antal övningar för utvecklande av individuella färdigheter och smågruppsfärdigheter, tillämpade övningar och stridsskytteövningar med skarp ammunition under alla väder- och ljusförhållanden. Verksamhetsmiljön kännetecknas av närhet till riksgränsen och särdragen i området. Varje år rycker en kontingent in som valts ut på grundval av urvalsprov i juli. Tjänstgöringstiden för alla till tjänstgöring godkända beväringar är 347 dygn och omfattar utbildning för ledare på minst underofficersnivå.

Utbildningsämnenas vid alla tre beväringensenheter inriktas på den grupp som ska utbildas i enlighet med de planerade uppgifterna, men innehåller i samtliga fall grunderna för hantering av situationer rörande gränssäkerheten, såsom Gränsbevakningsväsendets operativa uppgifter, principerna för gränsbevakning och gränskontroll, principerna för användning av gräns- eller sjöbevakningsenheter, behörighetsutbildning, användning av maktmedel inklusive vapen- och skytteutbildning, användning av lindrigare maktmedelsredskap och fysiska maktmedel, samt tal och gripande. Den utbildning som nämns ovan omfattar även utbildning om grundläggande och mänskliga rättigheter i samband med utbildning i användningen av maktmedel.

De som fullgjort sin beväringstjänst vid Gränsbevakningsväsendet har fått utbildning av Gränsbevakningsväsendets personal. Alla beväringutbildare i fast tjänst är också gränsbevakningsmän, det vill säga de har kompetens för att ge utbildning både i myndighetsfunktioner och i militära försvarsfärdigheter. Detta gör det också möjligt att ge utbildning för de mest krävande uppgifter som de värnpliktiga kan ställas inför i fråga om både gränssäkerhet och militärt försvar.

De värnpliktiga vid sjöbevakningssektionerna får grundutbildning under beväringstjänsten vid Försvarsmaktens truppförband vid Kustbrigaden och Nylands brigad. Beväringsutbildning genomförs inom en särskild sjöbevakningsutbildningsgren vars krav, innehåll och struktur har planerats med beaktande av Gränsbevakningsväsendets sjöbevakningssektions operativa behov. Manskapets tid för beväringstjänst är 165 eller 255 dygn och för dem som förordnats till ledaruppgifter är tiden 347 dygn.

Personalen vid Gränsbevakningsväsendets marina förvaltningsenheter (Finska vikens sjöbevakningssektion och Västra Finlands sjöbevakningssektion) deltar aktivt i utbildningen som utbildare för beväringar redan under beväringstiden. Utbildningsämnena för personalen vid Gränsbevakningsväsendets sjöbevakningssektioner viktas i enlighet med den grupp som utbildas, men innehåller i samtliga fall grunderna för hanteringen av gränssäkerhetssituationer: sjöbevakningssektionens operativa uppgifter, principerna för gränsbevakning och gränskontroll, principerna för användningen av sjöbevakningssektionernas enheter, behörighetsutbildning, användning av maktmedel inklusive vapen- och skytteutbildning, användning av lindrigare maktmedelsredskap och fysiska maktmedel, samtal och gripande. Den utbildning som under beväringstiden ges av Gränsbevakningsväsendets personal varar i allmänhet cirka 4 veckor. Efter beväringstjänsten, innan reservisterna placeras i sjöbevakningssektionens reserv, har reservisterna deltagit i en repetitionsövning på ungefär en vecka som sjöbevakningssektionen leder och ordnar. Huvudvikten i denna övning ligger på utbildning som hänför sig till upprätthållandet av gränssäkerheten, i uppgifter enligt undantagsförhållanden vid den enhet där reservisten kommer att vara placerad.

Reservister som placerats i bevakningsflygdivisionens reserv har under repetitionsövningar utbildats av Gränsbevakningsväsendets personal för att fungera som en del av gränstrupperna i sina uppgifter enligt undantagsförhållanden.

I de repetitionsövningar och frivilliga övningar som Gränsbevakningsväsendet ordnar deltar årligen cirka 1 000 reservister. Vid repetitionsövningar tränas reservister för uppgifter under krigstid och för upprätthållande av gränssäkerheten och upprätthållande av truppers prestationsförmåga.

2.5 Värnpliktigas deltagande i Gränsbevakningsväsendets uppgifter

Värnpliktiga som tjänstgör och personer som fullgör frivillig militärtjänst kan förordnas till sådana uppgifter för vilka de har tillräcklig utbildning. Gränstruppernas utbildning är en del av de godkända utbildningsplanerna och motsvarar de uppgifter inom det militära försvaret som Försvarsmakten anförtror Gränsbevakningsväsendet. Utbildningen av beväringar har förnyats under 2020-talet på ett sätt som har gjort grundutbildningen för gränstrupper mer mångsidig. Systematiseringen av underrättelse- och stridsuppgifterna och grundutbildningen för stöduppgifter ger möjlighet att skräddarsy trupperna för en uppgift som ökar deras användbarhet och därmed även stridståligheten.

Med stöd av 34 d § i gränsbevakningslagen har den som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst, när denne anlitas som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet

så som avses i 30 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning, om det är nödvändigt av grundad anledning som anknyter till upprätthållandet av gränssäkerheten eller på grund av ett behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning, under en gränsbevakningsmans omedelbara uppsikt och tillsyn tillfälligt rätt att 1) utreda personers identitet och uppta signalement med iakttagande av 36 § 1 och 2 mom. i denna lag och 131 § 1 och 2 mom. i utlänningslagen (301/2004), 2) stoppa fordon och reglera trafiken med iakttagande av 38 §, 3) utföra i 65 § avsedd säkerhetsvisitation som anknyter till en gränsbevakningsmans åtgärd med iakttagande av 65 a §, 4) genom uppmaningar och befallningar förhindra att någon som en gränsbevakningsman gripit, tagit i förvar eller som är föremål för andra åtgärder som riktar sig mot den personliga friheten avlägsnar sig, samt att utföra transporter som anknyter till dessa uppgifter, 5) utföra registreringsuppgifter som gäller ett brott som undersöks av Gränsbevakningsväsendet eller administrativa uppgifter som föreskrivs för Gränsbevakningsväsendet.

Deltagande i förstärkning av Gränsbevakningsväsendets verksamhet i enlighet med 34 d § grundar sig inte på samtycke, utan den som tjänstgör kan förordnas till dessa uppgifter. De värnpliktiga som förordnats till uppgifterna blir inte anställda hos Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet, utan de är tjänstgöringsskyldiga enligt 57 § i värnpliktslagen. Värnpliktiga har också särskilt straffrättsligt ansvar enligt 45 kap. i strafflagen. (GrUU 6/2018 rd, s. 4).

Värnpliktiga som tjänstgör och de som fullgör frivillig militärtjänst har i sina uppgifter enligt 34 d § direkt uppsyn och tillsyn av gränsbevakningsmän. Vid utövandet av dessa uppgifter har de inte befogenhet att självständigt använda maktmedel eller tillträde till myndighetsregister (34 d § 2 och 3 mom.). Uppgifterna förutsätter dock i princip inte användning av maktmedel och de är inte farliga uppgifter i enlighet med 78 § 1 mom. i värnpliktslagen som värnpliktiga inte får delta i (RP 201/2017 rd). Det är även med tanke på rättsskyddet för de värnpliktiga och dem som fullgör frivillig militärtjänst viktigt att de värnpliktiga som tjänstgör och de som fullgör frivillig militärtjänst endast kan förordnas till sådana uppgifter för vilka de har tillräcklig utbildning.

Enligt förarbetena för 34 d § i gränsbevakningslagen ska i enlighet med regeringens proposition värnpliktiga som förordnats till repetitionsövning för upprätthållande av gränssäkerheten inte åläggas att delta i sådana farliga uppgifter som i princip motsvarar de uppgifter som avses i 78 § 1 mom. 1–4 punkten i värnpliktslagen. På grund av gränsbevakningsväsendets uppgifter och var de utförs kan en farlig situation som kräver användning av maktmedel eller nödvärn trots riskbedömning uppstå plötsligt, och risken kan inte helt elimineras utan att syftet med repetitionsövningen äventyras. Med maktmedel kan man till exempel förhindra att situationen eskalerar till nödvärn eller göra det möjligt att avlägsna sig från situationen för att skydda den värnpliktiges eller utomståendes liv och hälsa mot en större fara. Samtidigt är inte alla situationer där maktmedel används nödvändigtvis farliga i utgångsläget. Maktmedel kan användas till exempel för att förhindra en farlig gärning eller händelse, för att avlägsna ett hinder eller för att ingripa i ett obemannat luftfartygs färd. De värnpliktiga får behövlig skydds- och signalutrustning och behövliga maktmedelsredskap som motsvarar deras utbildning då de utför biträdande uppgifter. Utöver detta agerar de i uppdragen under direkt tillsyn av en tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet och i dennes närhet. Värnpliktiga som deltar i biträdande uppgifter har därmed till utbildningen och redskapen beredskap att vid behov minimera fysiska rättskränkningar som riktas mot dem själva och andra genom att till exempel vända sig till tjänstemannen för hjälp, kalla ytterligare hjälp till platsen, skydda sig eller vid behov använda lämpliga och proportionerliga maktmedel såsom föreskrivs i 34 § 3 mom. och 35 § 2 mom. i gränsbevakningslagen.

En värnpliktig kan till exempel vara tvungen att använda maktmedel då hen under en gränsbevakningsmans omedelbara uppsikt och tillsyn utför uppgifter i enlighet med 34 d § 1 mom. i gränsbevakningslagen i samband med normal patrullering vid riksgränsen, vid ett gränsövergångsställe eller inom ett område som förvaltas av Gränsbevakningsväsendet.

En gränsbevakningsman kan bemyndiga en värnpliktig som har fått utbildning att använda ett lindrigare maktmedel än ett skjutvapen, till exempel i situationer där den person som är föremål för åtgärden med våld hotar en situation som leds av en gränsbevakningsman och hanteringen av situationen förutsätter beredskap för användning av flera olika maktmedelsredskap eller samtidig användning av sådana. En gränsbevakningsman kan bemyndiga en värnpliktig att använda fysisk styrka tillsammans med en gränsbevakningsman i situationer där en person som är gripen av den värnpliktige försöker fly trots den värnpliktiges befallningar och uppmaningar. En värnpliktig kan inte medan hen utför uppgifter enligt 34 d § i gränsbevakningslagen bära med sig ett skjutvapen, eftersom uppgifterna inte i princip får vara sådana där skjutvapen överlag behövs.

Enligt 35 § 2 mom. i gränsbevakningslagen har den som på begäran eller med samtycke av en gränsbevakningsman tillfälligt bistår en gränsbevakningsman i en situation där bistånd från en utomståendes sida ska anlitas vid användning av maktmedel på grund av ett synnerligen viktigt och brådskande gränsbevakningsuppdrag rätt att under gränsbevakningsmannens uppsikt använda sådana nödvändiga maktmedel som gränsbevakningsmannen med stöd av sina befogenheter ger fullmakt till. Gränsbevakningsmannen kan ge den värnpliktige fullmakt att använda skjutvapen i en exceptionell situation som kan jämföras med nödvärn. Motsvarande bestämmelse om att anlita utomståendes hjälp vid användning av maktmedel finns i 2 kap. 17 § 3 mom. i polislagen (872/2011).

2.6 Bedömning av nuläget

Finland har över 1 300 kilometer gräns mot Ryssland att övervaka. Mot slutet av 2023 visade den olagliga gränspassagen vid den östra gränsen hur mycket personal som även i ett litet område binds av massiv olaglig gränspassage. När gränsövergångsställena var öppna exempelvis i december 2023 samlades hundratals personer på kort tid med hjälp av de ryska myndigheterna, och med en betydligt större bakgrundspotential. Det rådde svår trafikstockning, den normala gränspassagetrafiken måste stoppas och de inresande som trängdes i riksgränsens omedelbara närhet äventyrade såväl trafiksäkerheten som den allmänna ordningen och säkerheten. I Vaalimaa fanns det tidvis ett överhängande hot om att en större grupp inresande skulle tränga in i landet med hjälp av sitt stora antal eller våld. På basis av Gränsbevakningsväsendets iakttagelser hade inte heller de ryska myndigheterna hela tiden kontroll över situationen.

Tidigare har liknande instrumentaliserad inresa från Ryssland till Finland genomförts 2015–2016 då fenomenet upphörde efter bilaterala förhandlingar. Före 2015 och 2016 och fram till 2023 har Finland vid den östra gränsen, med undantag av de personer som ansöker om tillfälligt skydd i samband med kriget i Ukraina, årligen haft några tiotals personer som anlänt till Finland utan förutsättningar för inresa. Åren 2015–2016 och från och med 2023 har fenomenet också varit helt exceptionellt i förhållande till mängden under tidigare år och det har varit uppenbart att en främmande stat har medverkat. För att hantera situationer som dessa, men som är betydligt storskaligare än dessa, är de resurser som gränsmyndigheterna för närvarande förfogar över inte tillräckliga, utan det behövs nya metoder och betydligt fler utbildade personer, till exempel gränsstyrkornas reservister.

Finlands över 1 300 kilometer långa gräns mot Ryssland är till stor del skogsmark med undervegetation inklusive svårframkomlig torvmark och fjällmark. Över gränsen leder få körbara vägleder, av vilka endast en del är internationella gränsövergångsställen. I en sådan situation med instrumentaliserad inresa är inresan inte bara inriktad på gränsövergångsställen, utan det förekommer många händelser längs hela den östra gränsen, särskilt även i svårtillgängliga terrängområden.

Med tanke på att händelserna är koncentrerade till terrängen binder sådana situationer i betydande utsträckning myndigheternas resurser och det är nödvändigt att få hjälp av reservister. Om situationen äger rum på ett skogsområde med terrängvegetation utan fordonsspår, måste de som passerar gränsen ledsagas i terrängen till fots till närmaste väg och därifrån ordnas vidaretransporten till förläggningarna eller flyktingslussarna. Gångsträckan i terräng med undervegetation från gränsen till vägen kan vara flera kilometer. Till exempel när tiotals personer som passerar gränsen följs i terrängen för att ingen av dem ska gå vilse eller avsiktligt rymma från gruppen binder detta lätt också tiotals följeslagare, det vill säga tjänstemän och reservister, till en enda uppgift. Att det finns tillräckligt med personal för att hantera situationen garanterar också säkerheten för den som passerar gränsen. En person som passerar gränsen kan vara i mycket dåligt skick och behöva första hjälpen eller annan hjälp. En person som passerar gränsen i dåligt skick kan behöva evakueras från gränsen på bår i terrängen flera kilometer till närmaste väg. Detta binder flera tjänstemän och reservister vid att bistå en enda person.

De uppgifter som gäller till upprätthållandet av gränssäkerheten utförs i långa skift dygnet runt, oberoende av väderlek och årstid. På grund av att operationen är fysiskt och psykiskt belastande är högst omkring hälften av de tjänstemän och värnpliktiga som förordnats till Gränsbevakningsväsendets ovannämnda uppgifter samtidigt tillgängliga för uppgifterna. Den andra hälften av dem vilar för att återhämta sig och tar hand om underhåll av sig själv och sin utrustning samt planerar nästa skift. Den personal som ska avsättas för att utföra en uppgift i anslutning till det förordnade upprätthållandet av gränssäkerheten och för tryggheten av säkerheten i arbetet ska vara tillräckligt stor och den ska även inbegripa en personalreserv för plötsliga behov. Antalet anställda vid Gränsbevakningsväsendet och antalet personer som fullgör militärtjänst kan snabbt bli otillräckligt för att hantera situationen, med tanke på de stora personalresurser som måste avsättas för en enskild uppgift.

De finska myndigheterna bör ha förutsättningar att hantera situationen särskilt vid terränggränser, där båda ländernas gränsmyndigheter är skyldiga att förhindra, avslöja och utreda olaglig gränspassage. I gränsbevakningslagen föreskrivs om behörigheterna för de värnpliktiga och dem som fullgör frivillig militärtjänst samt om maktmedel som bedöms vara tillräckliga för uppgifter som hänför sig till upprätthållandet av gränssäkerheten.

För att säkerställa gränssäkerheten, särskilt i situationer med hybridhot, är det viktigt att det genom ett påskyndat förfarande enligt 32 § 3 mom. i värnpliktslagen kan förordnas värnpliktiga som är stationerade hos Gränsbevakningsväsendet till repetitionsövningar också för att upprätthålla gränssäkerheten. För närvarande är det möjligt att genom ett påskyndat förfarande förordna värnpliktiga i reserven endast till en sådan repetitionsövning som syftar till en flexibel höjning av den militära beredskapen. Till följd av det ändrade gränssäkerhetsläget och de nya hoten behövs jämsides med de nuvarande metoderna även metoder för att flexibelt höja beredskapen. Det vore viktigt att få reservister som är stationerade i gränstrupperna mobiliserade så flexibelt som möjligt när situationen kräver det. Beslut om en sådan repetitionsövning ska fattas på motsvarande sätt som i fråga om en repetitionsövning som förordnas för att höja den militära beredskapen, det vill säga enligt beslutsförfarandet i militära kommandomål.

En sådan situation med snabb invandring i stor skala som beskrivits ovan med flera, till och med tiotals olagliga gränspassager vid terränggränsen, binder snabbt myndigheternas resurser. För att upprätthålla gränssäkerheten behövs då gränstrupper som bildats av Gränsbevakningsväsendets personal och värnpliktiga reservister för att stödja Gränsbevakningsväsendets verksamhet. Om situationen uppstår plötsligt är det inte möjligt att vänta i tre månader på att en repetitionsövning ska ordnas, utan för att den nationella säkerheten ska kunna garanteras och gränssäkerheten upprätthållas måste förordnandet till repetitionsövning vid behov utfärdas inom en tidsfrist på mindre än tre månader. En flexibel ökning och minskning av gränsstyrkornas kapacitet kan bidra till att garantera nationell säkerhet och gränssäkerhet.

Att kalla reservister till tjänstgöring i en storolycka eller i någon annan allvarlig situation enligt 79 § i värnpliktslagen gör det möjligt att anlita Försvarsmaktens reservister i biträdande uppgifter för högst 14 dagar och endast när det konstaterats att undantagsförhållanden enligt beredskapslagen råder. Förfarandet gör det inte möjligt att anlita värnpliktiga som fått nödvändig utbildning inom Gränsbevakningsväsendet i uppgifter som biträder upprätthållandet av gränssäkerheten. Den 14-dagarsperiod som anges i paragrafen kan också visa sig vara för kort. Kravet på att undantagsförhållanden konstaterats kan vara alltför stelt i situationer som utvecklas snabbt. Med stöd av 79 § i gränsbevakningslagen kan den handräckning som Försvarsmakten ger Gränsbevakningsväsendet vara oändamålsenlig när den på ett betungande sätt inverkar på skötseln av Försvarsmaktens egna uppgifter i en samhällelig situation som också kan förutsätta att Försvarsmaktens interna beredskap höjs och äventyra fullgörandet av andra uppgifter enligt lagen om försvarsmakten. Värnpliktiga som tjänstgör inom Försvarsmakten och kvinnor i frivillig militärtjänst har inte heller den utbildning och de befogenheter som behövs för att sköta gränsbevakningsuppgifter, så handräckning från Försvarsmakten kan inte ens tillfälligt stödja Gränsbevakningsväsendet i det nödvändiga upprätthållandet av gränssäkerheten annat än i fråga om indirekta stöduppgifter.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att när ett tvingande behov i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det göra det möjligt att snabbare än på de tre månader som föreskrivs i lag förordna värnpliktiga som har placerats under Gränsbevakningsväsendet till repetitionsövning så att nödvändig gränssäkerhet kan upprätthållas.

Målet är att genom lagstiftning skapa mer omfattande metoder för att snabbare reagera på snabbt växande förändringar i gränssäkerheten, så att motsvarande förändringar i gränssäkerheten även i framtiden kan bemötas med normala medel när det är nödvändigt.

Avsikten är att den nya grund för repetitionsövning som föreslås i propositionen tas i bruk endast för att trygga de funktioner som är nödvändiga för upprätthållandet av gränssäkerheten och i exceptionella situationer. Sådana situationer kan vara mycket snabb och exceptionell utveckling av situationer som påverkar gränssäkerheten, såsom en på hybridhot beroende störning av gränssäkerheten som utvecklas väldigt snabbt i form av omfattande instrumentaliserad inresa eller omfattande gränsspärr till följd av en storolycka eller pandemi. Det kan också till exempel vara fråga om situationer som kräver skärpt övervakning av riksgränsen, till exempel för att förhindra att verkningarna av en pandemi eller en storolycka sprids till Finland. Det är fråga om ett exceptionellt förfarande som endast ska användas när de resurser som myndigheterna förfogar över visar sig vara otillräckliga, så att upprätthållandet av gränssäkerheten äventyras om inte snabba åtgärder vidtas.

Förfarandet gäller endast reservister som är stationerade hos Gränsbevakningsväsendet och har lämplig utbildning. Syftet med den föreslagna lagändringen är inte att utvidga eller skapa nya befogenheter för de personer som beordrats att delta i repetitionsövningar enligt förslaget. De ska fortfarande bistå och övervaka Gränsbevakningsväsendets personal med de befogenheter som föreskrivs i den gällande lagen.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås att värnpliktslagen ändras så att ett nytt syfte med repetitionsövningar för reservister som är placerade hos Gränsbevakningsväsendet läggs till i lagens 48 §. Den föreslagna nya repetitionsövning som krävs för att upprätthålla gränssäkerheten möjliggör en flexibel höjning av beredskapen i fråga om gränssäkerheten, om en störning som hänför sig till upprätthållandet av gränssäkerheten inte är en följd av ett militärt hot. Förordnande till repetitionsövning förutsätter en situation som till sin omfattning eller utveckling annars är exceptionell, där det inte är möjligt att upprätthålla gränssäkerheten med den personal som tjänstgör vid Gränsbevakningsväsendet utan att gränssäkerheten äventyras eller det blir oskäligt svårt med hänsyn till omständigheterna i situationen.

I propositionen föreslås dessutom att lagens 32 § ändras så att när ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det kan reservister som är placerade hos Gränsbevakningsväsendet förordnas till en repetitionsövning med avvikelse från den tidsfrist som föreskrivs i lagen. Det föreslås att beslutet om förordnande till repetitionsövning med avvikande tidsfrist fattas enligt ett beslutsförfarande, där man tillämpar det beslutsförfarande för militära kommandomål som avses i 7 § 2 och 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning, när det är fråga om en repetitionsövning som förordnas enbart för nödvändigt upprätthållande av gränssäkerheten.

I nuläget möjliggör 48 § i värnpliktslagen en repetitionsövning som förordnas på basis av en flexibel höjning av den militära beredskapen och som syftar till att i förväg möjliggöra en höjning av försvarsberedskapen, när hotande utvecklingsriktningar av militärt ursprung har konstaterats vara nära förestående. Dessutom möjliggör lagens 32 §, för att det ska vara möjligt att flexibelt höja den militära beredskapen, att värnpliktiga som hör till reserven förordnas till repetitionsövningar på grund av tvingande behov som uppkommer i Finlands säkerhetspolitiska omgivning i snabbare takt än med den tidsfrist på 3 månader som anges i paragrafen. Värnpliktslagen möjliggör dock för närvarande inte ens vid exceptionella störningar i gränssäkerheten att reservister förordnas till repetitionsövningar, när det inte är fråga om ett militärt hot, eller när hotets militära karaktär inte kan påvisas i situationen.

De ändringar som föreslås i propositionen gör det möjligt att på ett flexibelt sätt höja beredskapen för gränssäkerhet i situationer där en störning i gränssäkerheten inte är en följd av ett militärt hot eller när hotets militära karaktär inte kan bevisas, till exempel på grund av att verksamheten är förtäckt. Sådana situationer kan till exempel vara en mycket snabbt utvecklad störning av gränssäkerheten till följd av hybridhot i form av storskalig instrumentaliserad invandring eller en storolycka eller en pandemi som kräver en omfattande stängning av gränserna eller en förstärkt övervakning av riksgränsen. Reservister som är placerade i gränstrupperna kan användas under direkt uppsikt och tillsyn av gränsbevakningsmän, till exempel vid gränsövervakning genom sinnesförmågor och i patrulleringsuppgifter, bevaknings-, handlednings- och trafikledningsuppgifter samt i olika stöduppgifter, såsom transportuppgifter eller underhåll av ledningssystemnät.

En repetitionsövning som förordnas på grund av ett tvingande behov av att upprätthålla gränssäkerheten jämföras med tanke på allvaret med en repetitionsövning som förordnas för höjning av den militära beredskapen, eftersom en exceptionell störningssituation i gränssäkerheten kan utvecklas oförutsägbart och snabbt så att den kräver att värnpliktiga reservister snabbare än inom den tidsfrist som i regel föreskrivs förordnas till repetitionsövningar till stöd för myndigheterna och för höjning av beredskapen. Förfarandet för beslutsfattande är förenligt med beslutsförfarandet i samband med en flexibel höjning av den militära beredskapen. Vid beslutsfattandet ska tillämpas förfarandet enligt 7 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning om republikens presidents beslutsfattande i Gränsbevakningsväsendets militära kommandomål.

De föreslagna ändringarna ökar möjligheterna att använda normala förebyggande åtgärder för att snabbt reagera på och hantera förändringar i gränssäkerheten, oberoende av orsak, när myndigheterna själva inte kan upprätthålla gränssäkerheten på grund av störningens allvar, omfattning, hastighet eller andra jämförbara undantag.

Till en repetitionsövning enligt förslaget som ordnas för att göra det möjligt att upprätthålla gränssäkerheten kan endast reservister med behövlig utbildning som placerats under Gränsbevakningsväsendet förordnas. Förslaget möjliggör därmed inte förordnande av reservister som placerats vid Försvarsmakten till repetitionsövningar på basis av upprätthållandet av gränssäkerheten. Propositionen innehåller inte bestämmelser om ytterligare befogenheter för värnpliktiga. Med värnpliktiga jämföras också kvinnor som fullgjort frivillig militärtjänst för kvinnor och som i reserven är stationerade hos Gränsbevakningsväsendet.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

4.2.1 Ekonomiska konsekvenser

De ekonomiska konsekvenserna av de föreslagna ändringarna orsakas av enskilda repetitionsövningar, det vill säga av hur många repetitionsövningar som krävs i anslutning till upprätthållandet av gränssäkerheten. Möjligheten att förordna reservister till repetitionsövningar för att upprätthålla nödvändig gränssäkerhet och eventuellt inom en tidsfrist på mindre än tre månader är dock avsedd som ett mycket exceptionellt förfarande. Dessa repetitionsövningar ska dessutom i vilket fall som helst gälla en begränsad grupp av Gränsbevakningsväsendets reserv och högst 30 dagar åt gången.

En sådan repetitionsövning för beredskap och de kostnader den medför hänför sig till förvaltningen av en störnings- eller undantagssituation. Dessa repetitionsövningar av beredskapskaraktär kan inte beaktas vid fastställandet av den årliga finansieringen till de myndigheter som verkställer dem.

De ekonomiska konsekvenserna består av oplanerade kostnader för avlönad personal, reservistkostnader och materialkostnader. Personalkostnaderna för avlönad personal är bland annat militärövningsersättningar, dagtraktamenten samt eventuella övertids-, rese- och inkvarteringskostnader. Reservistkostnaderna består i första hand av reservistlön, dagtraktamente, resekostnader, proviantering, inkvartering samt hälso- och sjukvård. Materialkostnaderna består av användning och underhåll av material, inköp av annat material än krigsmateriel som behövs för övningen och eventuella hyrestjänster, inklusive lokallhyror. Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmakten svarar vid en sådan övning för uppföljningen av sina egna kostnader. Som grund för planeringen av kostnaderna för en reservists repetitionsövning används 200 euro per dygn, varvid priset per dygn till exempel för 1 000 reservister blir 200 000 euro.

I fråga om ersättning av kostnader som uppkommit för försvarsministeriets och inrikesministeriets förvaltningsområden ska man ta ställning till frågan i tilläggsbudgetförfarandet, i samband med vilket behovet av tilläggsfinansiering ska bedömas.

4.2.2 Övriga konsekvenser för människorna och samhället

Konsekvenser för de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna

Grundlagsutskottet har granskat befogenheterna för värnpliktiga som är stationerade hos Gränsbevakningsväsendet som stöd för Gränsbevakningsväsendet (GrUU 6/2018 rd). Grundlagsutskottet har i sitt utlåtande som det hänvisas till ansett att vissa befogenheter och uppgifter för värnpliktiga och dem som fullgör frivillig militärtjänst av grundad anledning i uppdraget att stödja Gränsbevakningsväsendets verksamhet i samband med upprätthållandet av gränssäkerheten eller, på grund av ett behov som uppkommer i Finlands säkerhetspolitiska omgivning, är lämpliga för värnpliktiga och främjar utbildningen av värnpliktiga.

Att genom påskyndat förfarande förordna en värnpliktig som hör till reserven till repetitionsövning är av betydelse med tanke på flera grundläggande rättigheter. De viktigaste är rätten till personlig frihet och integritet (7 §), fri rörlighet (9 §), skydd av privatlivet (10 §), skydd av kulturella rättigheter (16 §), rätten att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som de valt fritt (18 §) samt rätten till effektiva rättsmedel (21 §).

Man kan inte förbereda sig på att delta i en repetitionsövning som ska inledas till och med omedelbart, vilket kan medföra större svårigheter för privat- och familjelivet samt för ordnandet av arbete och studier än i fråga om vanliga repetitionsövningar.

En repetitionsövning kan förordnas i enlighet med 32 § 3 mom. i värnpliktslagen för varje värnpliktigs del för högst 30 dagar i sänder. I enlighet med 4 mom. ska förordnandet återkallas så snart den situation som ledde till repetitionsövningen tillåter det. Denna reglering underlättar i viss mån planeringen av privatlivet, studierna och arbetet och säkerställer en snabb återgång till vardagen. En enskild värnpliktig kan därför förordnas att delta i en övning i högst 30 dagar åt gången, varefter behovet av ett sådant förordnande i fråga om den värnpliktige ska omprövas. Vid prövningen av förordnandenas längd och eventuella förlängningar ska särskild hänsyn tas till den värnpliktiges betydelse med tanke på syftet med övningen samt övningens inverkan på hans familjeförhållanden och ekonomiska förhållanden.

Att förordnandet om repetitionsövning fortsätter i mer än 30 dagar utan avbrott för en och samma värnpliktiga persons vidkommande har bedömts vara synnerligen osannolikt, eftersom långvarig fortlöpande tjänstgöring på grund av personligt och materiellt underhåll i anslutning till upprätthållandet av en trupps prestationsförmåga samt den värnpliktiges fysiska och psykiska återhämtning inte anses vara ändamålsenlig med tanke på ett effektivt utförande av uppdraget. När det är möjligt ska därför en annan motsvarande grupp förordnas att fortsätta det påbörjade uppdraget, vilket gör det möjligt för den första gruppen som förordnats till repetitionsövningen att hemförlovas i enlighet med en särskild rotationsplan för personal och trupper som utarbetats för repetitionsövningen.

Propositionen kan bedömas få konsekvenser för privat- och familjelivet, arbetet eller studierna också eftersom de sammanlagda maximitider för repetitionsövningar i reserven som anges i 50 § i värnpliktslagen inte enligt förslaget beaktas i fråga om de repetitionsövningar som förordnas på basis av den nya grund för repetitionsövningar som föreslås. Förordnande till tjänstgöring

förutsätter dessutom inte skriftligt samtycke av den värnpliktige eller dennes arbetsgivare, om de föreskrivna maximitiderna redan har uppfyllts vid tidpunkten för förordnandet till repetition.

Bestämmelser om anställningsskyddet för den som deltar i repetitionsövningar finns i lagen om fortsatt arbets- och tjänsteförhållande för den som fullgör skyldigheten att försvara landet (305/2009), i vilken arbetsgivaren enligt 3 § 1 mom. inte får säga upp ett arbetsavtal med anledning av arbetstagarens tjänstgöring. Enligt 2 § 1 mom. i samma lag har en arbetstagare rätt till ledighet från arbetet för utförande av tjänstgöringen.

En värnpliktig som förordnats till repetitionsövning kan i enlighet med 34 § 2 mom. i den gällande värnpliktslagen ansöka om befrielse från repetitionsövning. En värnpliktig kan på ansökan befrias från en förordnad repetitionsövning, för vilken befrielse är nödvändig på grund av hens familjeförhållanden eller ekonomiska förhållanden, yrkesutövande eller näringsutövande eller på grund av slutförande av examen. Ansökan om befrielse möjliggör en flexibel lämplighets- och nödvändighetsprövning för varje enskild värnpliktig och därmed också ett effektivt tillgodoseende av individens rättsskydd med beaktande av nödvändigheten och vikten av det samhälleliga behovet av repetitionsövningar.

I sista hand är det möjligt att hänskjuta ärendet till centralnämnden för uppståndsärenden. Värnpliktiga i reserven har således möjlighet att få sin sak prövad av ett oberoende rättskipningsorgan.

Ledaren för repetitionsövningen kan dessutom i enlighet med 59 § i värnpliktslagen bevilja en värnpliktig tillstånd att avlägsna sig från tjänstgöringsplatsen på grundval av läkarutlåtande för att kunna återhämta sig efter en sjukdom eller en skada, på grund av att en nära anhörig avlidit eller plötsligt insjuknat i en svår sjukdom, eller på grund av någon annan tvingande personlig orsak.

Konsekvenser för jämlikheten och jämställdheten

Eftersom värnplikten avser endast män får propositionen större konsekvenser för män än för kvinnor. Propositionen har konsekvenser för de kvinnor som fullgör frivillig militärtjänst för kvinnor och som är stationerade hos Gränsbevakningsväsendet, eftersom en kvinna som fullgjort frivillig militärtjänst för kvinnor till fullo jämställs med en värnpliktig i enlighet med 6 § 3 mom. i lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor (285/2022).

Antalet repetitionsövningsdygn för värnpliktiga i reserven som förordnas till repetitionsövningar på grund av nödvändigt upprätthållande av gränssäkerheten kan avsevärt överskrida den i 50 § i värnpliktslagen fastställda sammanlagda maximitiden, som inte ska beaktas när påskyndade repetitionsövningar förordnas. Detta inverkar på förverkligandet av jämlikheten enligt 6 § i grundlagen.

Repetitionsövningarna gäller dock endast en begränsad del av reservisterna, eftersom de riktar sig endast mot reservister som förordnats till uppgifter hos Gränsbevakningsväsendet och som har utbildningsmässig förmåga att utföra uppgifter i anslutning till upprätthållandet av gränssäkerheten. De repetitionsövningar som förordnas medför repetitionsdagar som krävs för befordringar i reserven trots att de sammanlagda maximitider som avses i värnpliktslagen har uppfyllts för en reservist som förordnats till repetitionsövning.

Konsekvenser för arbetsgivarna

Propositionen kan ha konsekvenser för näringslivet. Den föreslagna ändringen kan medföra utmaningar för arbetsgivare, eftersom arbetsgivaren inte nödvändigtvis har möjlighet att i förväg förbereda sig för den frånvaro som övningen orsakar vid en repetitionsövning som inleds till och med omedelbart. Samtidigt kan de särskilda färdigheter som lärs ut vid repetitionsövningar också vara en möjlighet vid ansökan till vissa uppgifter, vilket gör det svårt att bedöma de slutliga samhälleliga konsekvenserna av förslaget. Enligt bedömningen minskas konsekvenserna emellertid av den höga tröskeln för förordnande till repetitionsövning och av att detta görs endast undantagsvis. När en repetitionsövning förordnas gäller den också bara en relativt begränsad mängd reservister, vilket minskar omfattningen av de uppskattade konsekvenserna för enskilda arbetsgivare.

De uppskattade konsekvenserna för arbetsgivarens verksamhet minskas ytterligare av bestämmelsen i 89 § i värnpliktslagen om befrielse från att inkallas till tjänst på ansökan med hänsyn till allmänt eller militärt intresse (VAP-reservering). En VAP-reservering ska även framöver göra det möjligt för företag och organisationer att reservera kritisk personal för sitt bruk även i krissituationer som har karaktären av undantagsförhållanden. Enligt paragrafens 1 mom. kan personer som är anställda i offentligrättsliga anställningsförhållanden eller därmed jämförbara uppgifter, utövare av vissa yrken samt andra personer vilkas inkallande i tjänst kunde äventyra försvarsmaktens utrustning eller underhåll, den allmänna ekonomin eller andra allmänna intressen på ansökan av den myndighet, inrättning, sammanslutning eller andra arbetsgivare som saken gäller för viss tid eller tills vidare befrias från tjänst med avseende på mobilisering. Beslut om befrielse fattas på ansökan av arbetsgivaren av den behöriga regionalbyrån, som bestäms enligt den värnpliktiges hemort. En repetitionsövning ska således i princip inte omfatta värnpliktiga vars uppgifter har ansetts vara av avgörande betydelse för arbetsgivarens fortsatta verksamhet och för vilka VAP-reservering har godkänts av regionalbyrån.

Konsekvenser för myndigheterna

Den föreslagna ändringen stärker Gränsbevakningsväsendets förmåga att bemöta en exceptionell gränssäkerhetssituation och ökar Gränsbevakningsväsendets beredskap. Färdigheterna hos gränstruppernas reservister ökar, vilket gör det möjligt att utföra mer krävande uppgifter även med gränstrupper.

När ett tvingande behov i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det, kan värnpliktiga som är stationerade hos Gränsbevakningsväsendet och som hör till reserven snabbare än efter de lagstadgade tre månaderna förordnas till en repetitionsövning för nödvändigt upprätthållande av gränssäkerheten. Den föreslagna ändringen stärker Gränsbevakningsväsendets möjligheter att trygga sin funktionsförmåga i fråga om personresurser i alla säkerhetssituationer. Ändringen stöder Gränsbevakningsväsendets förmåga att reagera snabbare på plötsliga förändringar i säkerhetssituationen och bemöta de krav som allvarliga störningssituationer i gränssäkerheten innebär. När värnpliktiga som hör till reserven stöder Gränsbevakningsväsendet i enklare uppgifter, kan erfarna tjänstemän koncentrera sig på mer krävande uppgifter. Gränsbevakningsväsendets personalresurser har dimensionerats för normala uppgiftsvolymer under normala förhållanden och därför måste personalresurserna i störningssituationer under normala förhållanden och i undantagsförhållanden snabbt kunna ökas på olika nivåer och i olika uppgifter inom organisationen på det sätt som situationen kräver. Till exempel i situationer med instrumentaliserad invandring eller massinvandring som utvecklas snabbt ökar arbetsmängden vid planering och genomförande av verksamheten plötsligt och avsevärt. Sådana situationer kan också medföra att statsrådet med stöd av 16 § i gränsbevakningslagen fattar beslut om tillfällig

stängning av ett gränsövergångsställe, begränsning av gränsövergångstrafiken eller koncentreringsansökan om internationellt skydd. Personalens tillräcklighet och utförandet av operativa uppgifter stöds av att de värnpliktiga i reserven som är stationerade hos Gränsbevakningsväsendet kan stödja Gränsbevakningsväsendets verksamhet i ovannämnda situationer.

Försvarsmakten svarar för verkställigheten av republikens presidents beslut och förordnar de värnpliktiga med stöd av presidentens beslut och inom de gränser som beslutet anger till en repetitionsövning som gäller upprätthållande av gränssäkerheten. Gränsbevakningsväsendet beslutar om övningens längd och eventuell fortsättning för varje värnpliktig reservist som förordnats till övningen.

För truppförbandets truppenheter och särskilt för servicecentralerna och Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets logistiska funktioner uppstår extra arbete som inte ingår i verksamhetsplanen och som med hänsyn till situationen prioriteras framför andra normala arbetsuppgifter. Detta tilläggsarbete består av extra utredning och möjliggörande av instruktörsstöd, anskaffning och fördelning av utbildnings- och truppmaterial, möjliggörande av lokaler, områden och inkvartering som används av en trupp som förordnats att delta i repetitionsövningen samt extra arbete som orsakas av säkerhet och ordnande av transportstöd. De extra uppgifter som beskrivs ovan orsakas av att oplanerade repetitionsövningar inleds, även när det är fråga om små trupper, på grund av Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets allmänna logistiska arrangemang. När förhandsinformation om repetitionsövningar fås i tid minskar den extra arbetsbelastningen genom att den nödvändiga logistiska och organisatoriska arbetsinsatsen och planeringen kan utföras över en längre tid. Det utvecklingsförlopp som leder till behovet av en extra repetitionsövning för att upprätthålla nödvändig gränssäkerheten kan dock, beroende på hotets art, utvecklas så snabbt att det kan vara en utmaning att få förhandsbesked i god tid innan repetitionsövningarna inleds och därmed kan den extra arbetsbelastningen tillfälligt överbelasta administrationen i synnerhet hos den regionalbyrå som ansvarar för repetitionsövningarna och den truppenhet som är belägen inom ansvarsområdet.

En repetitionsövning som i enlighet med propositionen ordnas av tvingande skäl för upprätthållande av gränssäkerheten belastar i viss mån, om bestämmelsen genomförs, kortvarigt även Försvarsmaktens regionalbyråers kundbetjäningssuppgifter, eftersom regionalbyråerna behandlar och avgör ärenden som gäller värnplikt, frivillig militärtjänst för kvinnor och frivilligt försvar, såsom skriftliga ansökningar om befrielse från reservens repetitionsövningar och eventuella rättelseyrkanden som gäller dem. Dessutom kan ökningen av antalet befrielser och befrielser efter rättelseyrkande också antas belasta centralnämnden för uppståndsärenden som verkar i anslutning till försvarsministeriet och som i enlighet med 7 § i värnpliktslagen är den högsta besvärsmyndigheten i ärenden som gäller värnplikt.

Förslaget bedöms öka behovet av utbildning om grundläggande och mänskliga rättigheter vid Gränsbevakningsväsendet. Den utbildning som ges i nuläget kan behöva fördjupas, särskilt i fråga om värnpliktiga, både under militärtjänsten och vid reservens repetitionsövningar. Alla värnpliktiga och de som fullgör frivillig militärtjänst för kvinnor har dock i enlighet med 34 d § i gränsbevakningslagen i uppdrag att upprätthålla gränssäkerheten under en gränsbevakningsmans omedelbara uppsikt och tillsyn. En gränsbevakningsman med djupare utbildning om de grundläggande och mänskliga rättigheterna ska övervaka och till behövliga delar även utbilda en värnpliktig i behövliga kunskaper om de grundläggande och mänskliga rättigheterna, om ett utvecklingsbehov upptäcks i den värnpliktiges kunskaper. Ytterligare behov bedöms i detta avseende kunna uppstå för utveckling av Gränsbevakningsväsendets personals färdigheter att utbilda, vilket skulle säkerställa personalens förmåga att ge de reservister som biträder dem tillräckliga grunder i fråga om de grundläggande och mänskliga rättigheterna.

Konsekvenser för den nationella säkerheten och försvaret

Med de föreslagna ändringarna förbättras Finlands förmåga att reagera snabbare och effektivare på snabba förändringar i säkerhetssituationen. Detta förbättrar förutsättningarna för att garantera den nationella säkerheten och gränssäkerheten i gränssäkerhetsstörningar där situationen utvecklas snabbt. Om propositionen genomförs stärks den nationella säkerheten, eftersom man då kan reagera snabbare på situationer som utvecklas snabbt och hantera hot mot den nationella säkerheten på ett mer proaktivt sätt. Den föreslagna ändringen förbättrar också beredskapen när det gäller försvaret, eftersom repetitionsövningar också innebär övningar i försvarsrelaterade färdigheter.

Konsekvenserna av repetitionsövningar som genomförs på grund av nödvändigt upprätthållande av gränssäkerheten är åtgärder inom den nationella säkerheten och försvaret som också stärker Natos avskräckning och försvar. Dessutom stärker den föreslagna nya grunden för repetitionsövningar den samhälleliga och statliga resiliensen och höjer därmed tröskeln för att påverka Finland och det finländska samhället i situationer som faller under den kollektiva säkerhetsgarantin enligt artikel 5 i Nordatlantiska fördraget (FördrS 17/2023).

Genomförandet av beredskapsbaserade repetitionsövningar för nödvändigt upprätthållande av gränssäkerheten ska vid behov samordnas med behoven hos det militära försvaret med beaktande av Natos gemensamma åtgärder för att stärka avskräckandet och försvaret samt i fråga om verkställandet av operativa planer på finskt territorium.

Konsekvenser i landskapet Åland

I 18 § i självstyrelselagen för Åland (1144/1991) föreskrivs om ärenden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet och i 27 § föreskrivs om ärenden som hör till rikets lagstiftningsbehörighet. Gränssäkerheten hör till rikets behörighet enligt 27 § 34 punkten.

Gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland bestäms enligt gränsbevakningslagen, sjöräddningslagen, självstyrelselagen för Åland och republikens presidents förordning om Gränsbevakningsväsendets uppgifter i landskapet Åland (255/2024). Gränsbevakningsväsendets huvudsakliga uppgifter inom landskapet är bevakning av gränserna och sjöräddning. I praktiken svarar Gränsbevakningsväsendet för övervakningen av landskapets territoriella integritet i samband med sina andra uppgifter.

Enligt 3 § 3 mom. i gränsbevakningslagen deltar Gränsbevakningsväsendet också i det militära försvar som Försvarsmakten har det huvudsakliga ansvaret för. Denna verksamhet vid Gränsbevakningsväsendet sker under fredstid endast på det finländska fastlandet, och inte alls i landskapet Åland i enlighet med förutsättningarna i internationella överenskommelser som är bindande för Finland och Åland, i enlighet med Ålands neutralitet och dess neutraliserade ställning.

Landskapet Åland är ett demilitariserat och neutraliserat område med stöd av internationella avtal. Detta förhindrar att militär personal, militära fordon och militär materiel placeras på Åland och att dessa passerar genom Ålands territorium under fredstid. I landskapet Åland kan dock ordnas övningar som hänför sig till upprätthållandet av gränssäkerheten och som saknar militära element. Propositionen har därför inga konsekvenser för övningarna på Åland, utan den nuvarande situation som beskrivs ovan bibehålls till denna del. Ett påskyndat förfarande är möjligt om gränssäkerheten på Åland kräver det. På något annat ställe än Åland kan alla

värnpliktiga och de värnpliktiga som hör till reserven delta i vanliga militära repetitionsövningar.

Värnpliktiga som hör till reserven kan användas i gränssäkerhetsuppgifter på Åland till exempel i situationer där antalet gränsbevakningsmän som tjänstgör på Åland eller Gränsbevakningsväsendets övriga resurser inte räcker till för att hantera gräns- och sjösäkerhetssituationen och det inte går att öka resurserna tillräckligt med förflyttningar från andra delar av Finland, med stöd av andra behöriga myndigheter eller med internationellt stöd. Vid bedömningen av resursanvändningen och resursmängden ska de begränsningar som gäller användningen av resurser som reserverats för uppgifter inom både Försvarsmaktens och Gränsbevakningsväsendets militära försvar beaktas.

Värnpliktiga som hör till reserven kan användas på Åland under direkt uppsikt och tillsyn av gränsbevakningsmän, till exempel vid sjögränsövervakning genom sinnesförmimmelser och i patrulleringsuppgifter, bevaknings-, handlednings- och trafikstyrningsuppgifter samt i olika stöduppgifter, såsom transportuppgifter eller underhåll av ledningssystemnät. Utöver detta kan de användas i sjöräddnings- och miljöskadebekämpningsuppgifter och i stöduppgifter i enlighet med sin utbildning och erfarenhet. Vid valet av värnpliktiga som hör till reserven för uppgifter på Åland försöker man även beakta deras kunskaper i svenska.

De gränssäkerhetsövningar på Åland som föreslås införas i gränsbevakningslagen gäller och stöder endast samma uppgifter för upprätthållandet av gränssäkerheten som Gränsbevakningsväsendet även i övrigt utför i landskapet med stöd av självstyrelselagen för Åland inom området för rikets lagstiftningsbehörighet och därav följande förvaltningsbehörighet. De värnpliktigas deltagande i Gränsbevakningsväsendets uppgifter beskrivs närmare i avsnitt 2.5.

5 Alternativa handlingsvägar

5.1 Handlingsalternativen och deras konsekvenser

Alternativet till de nu föreslagna ändringarna är att bevara nuläget oförändrat. Vid ett alternativ där nuläget bevaras ändras lagstiftningen inte alls, varvid repetitionsövningar som grundar sig på gränssäkerheten inte alls är möjliga. I nuläget kan reservister som fått behövlig utbildning inom Gränsbevakningsväsendet inte användas i uppgifter som biträder upprätthållandet av gränssäkerheten enligt 34 d § i gränsbevakningslagen, eftersom det för närvarande inte är möjligt att ordna repetitionsövningar på basis av upprätthållandet av gränssäkerheten.

Ökning av antalet anställda vid Gränsbevakningsväsendet

Att öka antalet anställda vid Gränsbevakningsväsendet i hanteringen av en exceptionell störningssituation i gränssäkerheten är inte ett genomförbart alternativ av ekonomiska skäl och utbildningsskäl. Utbildningen av en gränsbevakningsman för en tjänst vid Gränsbevakningsväsendet tar ett år (grundkurs för gränsbevakare) och 3 år för en officer (kandidat i militärvetenskaper). Gräns- och sjöbevakningsskolan, som ansvarar för utbildningen inom Gränsbevakningsväsendet, kan med nuvarande arrangemang, lokaler och personal utbilda högst 120 gränsbevakare per år. Den årliga officersutbildningsvolymen är 25–30 officerare (inklusive mark-, sjö- och flygutbildade). Gränsbevakningsväsendets officerare utbildas vid Försvarshögskolan och cirka 13 månader av utbildningen ges av Gräns- och sjöbevakningsskolan. Utbildningsvolymerna har överenskommit med Försvarsmakten. En betydande ökning på kort sikt av den årliga utbildningsvolymen för Gränsbevakningsväsendets

officerare är inte möjlig bland annat på grund av Försvarsmaktens egna ökade behov av officersutbildning, i synnerhet i och med anslutningen till Nato. Med en utbildningstakt på 120 personer per år skulle det därmed exempelvis ta omkring 21 år att utbilda 2 500 gränsbevakningsmän, vilket är mindre än en tredjedel av antalet reservister inom Gränsbevakningsväsendet. Eftersom den årliga pensionsavgången numera hela tiden måste ersättas genom utbildning skulle en ökning med 2 500 personer under nuvarande förutsättningar de facto ta avsevärt längre, till och med betydligt mer än 30 år.

Kostnaden för ett genomsnittligt årsverke för en tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet (cirka 75 000 euro/år inklusive lön, utrustning och personalinvesteringar, såsom utbildningskostnader och kostnader för företagshälsovård) uppgår till cirka 2,25 miljoner euro under en 30-årig tjänstekarriär. Som kostnader tillkommer därtill den pension som betalas efter yrkeskarriären. Av detta kan man räkna med att den kostnad som utan nämnda pension uppkommer för Finland av ett sådant alternativ skulle uppgå till omkring 5 625 miljoner euro (över 5,6 miljarder euro) under de följande 30 åren (i 2024 års prisnivå). På motsvarande sätt skulle kostnaderna för att öka antalet gränsbevakningsmän med omkring 1 000 under 30 år uppgå till 2,25 miljarder euro och dessutom till pensionskostnaderna. Utbildningstiden för att utbilda 1 000 nya gränsbevakningsmän med en takt på 120 personer per år, med beaktande av att den kontinuerliga pensionsavgången måste täckas, skulle vara nästan 15 år. Utöver de ovannämnda kostnaderna skulle ett ökande antal anställda medföra stora behov av att öka till exempel fastighetsbeståndet i Gränsbevakningsväsendets besittning, ökande behov av datakommunikation och stöd samt annan utrustning än personlig utrustning (bilar, fartyg, gränshundar, truppmaterial för terrängförhållanden eller till och med flygmateriel). Alla dessa följdverkningsbehov skulle avsevärt öka de totala kostnader som nämns ovan.

Dessutom bör det noteras att det på grund av nuvarande tjänstekollektivavtalsarrangemang såsom tjänstekollektivavtal, semester, frånvaro på grund av utbildning och tjänstledighet krävs sex till sju årsverken för att sköta en 24/7-uppgift eller 24/7-arbetsplats. Även med 2 500 nya tjänstemän inom Gränsbevakningsväsendet, skulle det därför, enligt en jämn fördelning och med de nuvarande arbetstids- och tjänstekollektivavtalsarrangemangen, samtidigt inom hela rikets område arbeta endast 357–417 personer. Denna extra mängd är inte nog för att det ska gå att hantera en långvarig och mycket omfattande störning av gränssäkerheten.

Gränsbevakningsväsendets reserv i avsked

Av de frivilliga personer som avgått från Gränsbevakningsväsendets tjänst har bildats en reserv i avsked (i a). De flesta som hör till den gruppen har uppnått den avgångsålder som krävs för militärpension och har avgått från sin tjänst vid Gränsbevakningsväsendet. Medelåldern för Gränsbevakningsväsendets reserv i avsked är för närvarande cirka 60 år. En person kan ingå i reserven i avsked till dess att hen fyller 62 år. Vid särskild prövning kan personer över 62 år utnämnas till lednings-, planerings- och sakkunniguppgifter.

Syftet med Gränsbevakningsväsendets reserv i avsked är att upprätthålla beredskapen att inom två veckor utnämna 300 gränsbevakningsmän i avsked till tjänsteförhållande för viss tid, varav 60 gränsbevakningsmän för uppgifter till havs. Reserven i avsked används i regel för skötseln av Gränsbevakningsväsendets lagstadgade uppgifter (upprätthållande av gränssäkerheten) i situationer där det är nödvändigt att öka antalet behöriga gränsbevakningsmän. Till reserven i avsked utses alla lämpliga och villiga gränsbevakningsmän som antingen har pensionerats eller avgått från Gränsbevakningsväsendets tjänst av någon annan orsak. Den totala reserven i avsked är dock så liten och geografiskt utspridd i olika delar av Finland, att den i sådana situationer som beskrivs i denna proposition kan ha endast liten inverkan lokalt. Det bör noteras att

möjligheterna att använda reserven på grund av den höga medelåldern är begränsad i fråga om fysiskt krävande och långvariga uppgifter, särskilt i terrängen.

Beväringar vid Gränsbevakningsväsendet och kvinnor i frivillig militärtjänst

Värnpliktiga som tjänstgör vid Gränsbevakningsväsendet och kvinnor i frivillig militärtjänst har ett detaljerat planerat utbildningsprogram genom vilket beväringstiden genomförs. Målet är att skapa trupper som kan utföra Gränsbevakningsväsendets krävande uppgifter under krigstid och som också har kompetens för gränssäkerhetsuppgifter. Vid gränsbevakningsväsendets två beväringssenheter (vid Lapplands och Norra Karelen gränsbevakningssektioner) är den huvudsakliga tjänstgöringstiden sex månader och vid en beväringssenhet (Gräns- och sjöbevakningsskolan) är tjänstgöringstiden 12 månader.

Gränsbevakningsväsendets beväringars tillgänglighet i situationer som beskrivs i propositionen begränsas särskilt av att utbildningstiden liksom för Försvarsmaktens trupper är intensiv och av att målet är att uppnå en trupp som kan utföra krävande krigstida uppgifter. Beväringarnas tillgänglighet påverkas särskilt av deras utbildningsnivå. I början av beväringstjänsten kan de knappast användas i de situationer som beskrivs i propositionen, men i slutet av tjänstgöringen har utbildningen gett bättre beredskap för uppgifterna. Mot slutet av beväringstjänsten utförs emellertid de viktigaste övningarna för att mäta truppers färdigheter för de planerade krigstida uppgifterna. Med hänsyn till de ovannämnda begränsningarna är möjligheten att använda Gränsbevakningsväsendets beväringssenheter i de situationer som beskrivs i propositionen mycket begränsad och tillfällig, och med denna trupp kan situationen inte hanteras eller stödjas på ett betydande sätt.

Internationellt bistånd

I en exceptionell gränssäkerhetssituation kan Finland föreslå för Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån Frontex att man använder den europeiska gräns- och kustbevakningens permanenta styrka. Om Frontex godkänner Finlands begäran om hjälp är Frontex skyldigt att ordna personal till stöd för Finland inom fem dygn och materiel inom tio dygn. Till exempel i slutet av 2023 ställde Frontex sammanlagt omkring 50 tjänstemän till Finlands förfogande. Under 2024 har Frontex stött Gränsbevakningsväsendet med inemot 20 tjänstemäns arbetsinsatser.

Finland kan dessutom med stöd av 15 d § i gränsbevakningslagen också begära bilateralt gränssäkerhetsbistånd från andra stater. I praktiken är ett sådant stöd dock inte särskilt viktigt i de situationer som beskrivs i propositionen.

Handräckning av Försvarsmakten

Enligt 10 § i lagen om försvarsmakten ger Försvarsmakten Gränsbevakningsväsendet handräckning i enlighet med vad som föreskrivs i gränsbevakningslagen.

Det stöd som Gränsbevakningsväsendet behöver sköts i nuläget inom ramen för handräckning av Försvarsmakten enligt 79 § i gränsbevakningslagen. Handräckning som ges av Försvarsmakten är avsedd att vara ett interimistiskt förfarande. I synnerhet om behovet av handräckning blir utdraget belastar givandet av handräckning Försvarsmaktens skötsel av de egna uppgifterna i en samhällelig situation som också kan förutsätta att Försvarsmaktens interna beredskap höjs och kan till och med äventyra fullgörandet av Försvarsmaktens andra uppgifter enligt lagen om försvarsmakten. Handräckning av Försvarsmakten kan inte heller utnyttjas som ett direkt svar på Gränsbevakningsväsendets personalbehov, eftersom de värnpliktiga och de kvinnor i frivillig militärtjänst som tjänstgör vid Försvarsmakten inte har den utbildning eller de befogenheter som behövs för att sköta gränsbevakningsuppgifter. Tidsmässigt eller på grund

av utförandet av uppdraget är det inte heller nödvändigtvis möjligt att ge utbildning i dessa färdigheter inom ramen för de begränsade befogenheterna under handräckningen. Man bör också ta hänsyn till att de värnpliktiga som utför sin tjänst har som huvuduppgift att utbilda sig för krävande krigstida uppgifter, så de kan inte lösgöras från utbildningen för någon längre tid utan att deras utbildning för de egentliga uppgifterna under krigstid äventyras.

För att möjliggöra effektiv handräckning förutsätts att Försvarsmaktens beväringar utbildas i större utsträckning än i dag bland annat för att sköta gränssäkerhetsuppgifter, använda maktmedel och hantera frågor om grundläggande och mänskliga rättigheter, med beaktande av gränsuppgifter. Dessutom bör de värnpliktiga som är placerade hos Försvarsmakten ges ökade befogenheter att sköta gränssäkerhetsuppgifter.

Förordnande av Försvarsmaktens reservister till repetitionsövningar i allvarliga situationer

Den rättsliga ramen för att bevara nuläget gör det också möjligt att förordna reservister till tjänstgöring vid storolyckor och andra allvarliga situationer. Republikens president kan med stöd av 79 § i värnpliktslagen på framställning av statsrådet besluta att huvudstaben kan förordna värnpliktiga i reserven för en kort tid, dock högst 14 dagar, för sjukvårds-, pionjär-, signal-, transport- och skyddsuppgifter samt andra motsvarande uppgifter enligt deras specialutbildning inom Försvarsmakten, vilka inte inbegriper användning av militära maktmedel, om det är nödvändigt i sådana situationer med en synnerligen allvarlig storolycka eller omedelbara efterverkningar av en sådan som avses i 3 § i beredskapslagen eller i sådana situationer med en pandemi som till sina verkningar kan jämföras med en synnerligen allvarlig storolycka, eller bland annat vid sådana hybridhot som är förknippade med upprätthållandet av gränssäkerheten och som regleras närmare i paragrafen.

Värnpliktiga som förordnas till repetitionsövningar med stöd av 79 § i värnpliktslagen har dock inte lämplig utbildning och befogenheter i anslutning till upprätthållandet av gränssäkerheten för att kunna sköta biträdande uppgifter i anslutning till upprätthållandet av gränssäkerheten. Förordnande till repetitionsövning kräver också att undantagsförhållanden enligt beredskapslagen konstaterats och är mindre flexibelt jämfört med den föreslagna ändringen, både förfarandemässigt och tidsmässigt.

Slutsatser om bevarandet av nuläget och konsekvenserna av detta

Om nuläget inte ändras är det inte möjligt att effektivt svara på behov som orsakas av de snabba förändringarna i Finlands säkerhetspolitiska omgivning på ett flexibelt sätt med metoder som lagstiftningen för normala förhållanden medger. Grunderna för repetitionsövningar enligt den gällande värnpliktslagen möjliggör inte att man bemöter andra allvarliga hot genom förordnande till repetitionsövningar på motsvarande sätt som vid militära hot. Därmed är det inte heller möjligt att ens i en allvarlig störningssituation som hotar gränssäkerheten höja Gränsbevakningsväsendets beredskap genom att utnyttja personalresurser inom reserven om inte det som orsakar störningssituationen kan identifieras som militärt till sin natur. I exceptionella och allvarliga störningssituationer som hotar gränssäkerheten är det nödvändigt att trygga Gränsbevakningsväsendets funktionsförmåga och resurser. Den föreslagna regleringen har ansetts vara det enda möjliga alternativet för att uppfylla detta behov.

Händelser i Finlands säkerhetspolitiska omgivning har visat att det är viktigt med tanke på den nationella säkerheten att trygga att myndigheterna har funktionsförmåga i rätt tid med tillräckliga resurser. I den situation som beskrivs i regeringens proposition används de resurser som beskrivs ovan, men den totala effekten är sannolikt inte tillräcklig i en mycket krävande

och omfattande situation där hundratals eller till och med tusentals personer kommer över gränsen på kort tid utan tillstånd. Om de föreslagna ändringarna inte genomförs minskar det den finländska myndighetsverksamhetens resiliens och uppsättning av metoder och innebär att Finlands gränssäkerhet är mer sårbar exempelvis för hybridpåverkansmetoder. Därmed minskar också den nationella säkerheten.

I framtiden är det möjligt att göra en mer omfattande bedömning av lagstiftningen när det gäller de värnpliktigas befogenheter, även med beaktande av bestämmelserna om Gränsbevakningsväsendet. Eftersom denna proposition betraktas som brådskande ska eventuella andra behov av ändringar utredas senare.

5.2 Lagstiftning och andra handlingsmodeller i utlandet

Under 2000-talet har det inte längre varit särskilt vanligt med allmän värnplikt i Europa. Sedan mitten av 2010-talet har dock den försämrade säkerhetssituationen lett till att värnplikten i vissa europeiska länder har återställts eller till att det har övervägts. I mera omfattande skala är värnplikt i användning utöver i Finland också i Schweiz, Österrike, Grekland och Turkiet. I Sverige, Norge, Danmark, Lettland, Litauen och Estland är värnplikten mer begränsad. Värnplikt är vanligt även i Mellanöstern, Sydamerika, Centralasien och Sydostasien.

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av värnpliktslagen (RP 44/2016 rd i lagen om s. 5–7) innehåller en internationell jämförelse av användningen av värnpliktiga och deras rättigheter i olika uppgifter. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om Försvarsmaktens handräckning till polisen och till vissa andra lagar som gäller handräckning (RP 106/2021 rd, s. 31–33) innehåller en utredning om lagstiftningen om handräckning i de övriga nordiska länderna, varvid man också undersökte förutsättningarna för användning av maktmedel. Som en del av betänkandet från den parlamentariska kommitté som utvärderade utvecklingen av den allmänna värnplikten och fullgörandet av den nationella försvarsskyldigheten (Statsrådets publikationer 2021:91) granskades på ett allmänt plan skillnaderna i de olika ländernas värnpliktssystem.

En internationell jämförelse av användningen av värnpliktiga och deras rättigheter i olika uppgifter är en utmaning, inte minst eftersom begreppen militärtjänst, värnpliktig, beväring och beredskap i de olika länderna förstås på mycket olika sätt. Bestämmelserna om ökad beredskap, gränssäkerhet och undantagsförhållanden är också mycket olika i olika länder.

Till jämförelsen har man här valt Sverige, Norge och Estland som till sina förhållanden och sin samhälleliga utveckling liknar Finland. Jämförelsen har särskilt inriktats på hur man i dessa länder har förberett sig för en flexibel höjning av beredskapen och i detta sammanhang särskilt för att upprätthålla gränssäkerheten. När det gäller Sverige och Norge har jämförelsen särskilt inriktats på hemvärnstrupper (svenska *hemvärnet* och norska *heimevernet*) och i Estland på skyddsskårsverksamhet (*kaitseliit*). Dessa truppers betydelse har betonats bland annat på grund av de ökade satsningarna på deras utrustning och utbildning. Till dessa trupper hör enheter som har den bästa beredskapen och kompetensen i sina länders väpnade styrkor. Trupperna i fråga utgör en riksomfattande kärntrupp med snabb insatsberedskap i dessa länders försvar.

Sverige

I Sverige är värnplikten en del av totalförsvarsplikten enligt lagen om totalförsvarsplikt (1994:1809) som gäller alla personer mellan 16 och 70 år som är bosatta i Sverige. Totalförsvarsplikten är uppdelad i värnplikt, civilplikt och allmän tjänsteplikt. Sverige slutade

tillämpa allmän värnplikt 2010 och övergick till ett system som grundar sig på frivillighet. Värnplikten återinfördes dock som selektiv och könsneutral 2017.

Separata bestämmelser om hemvärn finns i hemvärnsförordningen (1997:146). Försvarsmakten i Sverige har hemvärnstrupper på cirka 22 000 soldater som är en del av det lokala försvaret och deras huvudsakliga uppgift är att skydda kritisk infrastruktur. Vidare ska hemvärnstrupperna klara av att stödja svenska försvarsmaktens operativa trupper i olika uppgifter, särskilt genom att skydda verksamheten när beredskapen höjs. Alla som har placerats i hemvärnet är frivilliga. Hemvärnssystemet erbjuder ett flexibelt verktyg för den gråa fasen av en kris.

Enligt 7 § i hemvärnsförordningen ska hemvärnet vid höjd beredskap eller annars efter särskilt beslut av regeringen inta hemvärnsberedskap. Om Försvarsmakten i Sverige hos regeringen har gjort framställning om hemvärnsberedskap och landets försvar eller säkerhet kräver att hemvärnet tas i anspråk omedelbart, får Försvarsmakten besluta om hemvärnsberedskap för tiden intill dess att regeringen meddelat beslut i frågan.

En soldat som anslutit sig till hemvärnet ingår ett avtal med den svenska Försvarsmakten. Enligt avtalet ska en soldat i hemvärnet tjänstgöra 4–15 dygn om året och vara tillgänglig under höjd beredskap. En hemvärnssoldat är skyldig att under hemvärnsberedskap tjänstgöra i enlighet med 5 § i hemvärnsförordningen och får inte säga upp avtalet under sådan beredskap.

Under fredstid kan hemvärnet vid behov ge handräckning till andra myndigheter, såsom polisen och kustbevakningen. I Sverige ansvarar polismyndigheten som lyder under Justitiedepartementet, kustbevakningen som lyder under Försvarsdepartementet och tullverket som lyder under Finansdepartementet för gränsövervakning och gränskontroll. Polisen har huvudansvaret för gränskontrollerna. Kustbevakningen bistår polismyndigheten i gränskontrollverksamheten och utför gränskontroll i sjötrafiken.

En person som tjänstgör under Försvarsmakten har med stöd av 29 § i polislagen (1984:387) under vissa förutsättningar rätt att utöva polisens rätt att använda maktmedel enligt lagens 10 § när hen utför uppgifter som gäller bevakning eller upprätthållande av ordningen till den del övriga medel är otillräckliga och det med hänsyn till omständigheterna är motiverat att använda maktmedel.

Norge

Norge har en selektiv könsneutral värnplikt. Bestämmelser om militärtjänst och hemvärn finns i den norska försvarslagen (*lov om verneplikt og tjeneste i Forsvaret*, LOV-2016-08-12-77). Hemvärnet (*heimevernet*) lyder under befälhavaren för den norska försvarsmakten (*Forsvaret*) och är till sin karaktär en beredskapstrupp som kan inrättas snabbt. Hemvärnstruppernas huvuduppgifter är nationell krishantering, territoriellt försvar på lokal nivå, skyddande och övervakning av viktiga objekt samt stödjande av det civila samhället. Till hemvärnstruppernas krigstida verksamhet hör också att fortsätta motståndet i ockuperade delar av landet. Hemvärnet har en målstyrka på cirka 40 000 soldater.

Hemvärnet spelar en viktig roll i Norges territoriella försvar och upprätthållandet av samhällets säkerhet. Till skillnad från de andra nordiska länderna grundar sig det norska hemvärnet i huvudsak på värnplikt. Endast en liten del av personalen inom hemvärnet består av frivilliga. Hemvärnet är indelat i enheter inom mark-, sjö- och luftstridskrafter. De har till uppgift att skydda människor och samhällsfunktioner, att övervaka lokala områden och att ge stöd till olika myndigheter och civila aktörer.

Tack vare systemet finns det inom reserven i Norge ett stort antal soldater med mycket god beredskap tack vare regelbunden övning för de olika trupperna. Man har sett hemvärnstruppernas betydelse öka ytterligare, eftersom de på grund av sin lokala karaktär och höga beredskap är särskilt lämpade för att bekämpa även metoder inom så kallad hybridkrigföring.

I Norge är det polisen (*Politiet*), som lyder under justitie- och beredskapsdepartementet, som ansvarar för gränsövervakning och gränskontroller av personer. Polisens uppgifter och befogenheter inom gränsövervakningen bestäms i den norska gränsbevakningslagen (*lov om grensetilsyn og grensekontroll av personer*, LOV-2018-04-20-8). Enligt 6 § i gränsbevakningslagen kan försvarsmakten i Norge (*Forsvaret*) på polisens vägnar utföra gränsövervakning vid gränsen mellan Norge och Ryssland enligt 19 § i gränsbevakningslagen. Vid gränsövervakning har de väpnade styrkorna behörighet enligt 6 § i polislagen (*lov om politiet*, LOV-1995-08-04-53) att använda maktmedel under tjänstgöringen i den omfattning som är nödvändig och försvarlig. På havsområden sköts gränsövervakningen i enlighet med lagen om kustbevakningen (*lov om Kystvakten*, LOV-1997-06-13-42) av kustbevakningen (*Kystvakten*) som hör till den norska försvarsmakten.

Estland

Estland har en obligatorisk selektiv värnplikt för manliga estniska medborgare. Enligt vapentjänstlagen (*kaitseväeteenistuse seadus*) är beväringssystemets viktigaste uppgift den militära utbildningen, vars innehåll tar hänsyn till behov under både fredstid och krigstid.

Estland har en skyddskår (*Kaitseliit*) som är en lagstadgad militär försvarsorganisation. Skyddskåren är en organisation som lyder under kommendören för landets försvarsmakt (*Kaitsevägi*). Verksamheten är frivillig och det sammanlagda antalet medlemmar i skyddskårens olika delar är cirka 18 000 personer.

I Estland sköts gränsövervakningen och gränskontrollerna av polis- och gränsbevakningsväsendet (*Politsei- ja Piirivalveamet*), som lyder under inrikesministeriet och är en polismyndighet enligt polis- och gränsbevakningslagen (*politsei och piirivalve seadus*). Riksgränsen till havs övervakas av försvarsmakten. Enligt 4 § i lagen om skyddskårer (*kaitseliidu seadus*) kan skyddskåren vid behov också kallas till stöd för polisverksamhet som även omfattar gränsbevakningsuppgifter.

Enligt 42 § i lagen om skyddskårer kan en aktiv medlem av skyddskåren, som har genomgått skyddskårsutbildning i hantering och användning av vapen, använda vapen i samband med utförandet av ett uppdrag, om det i samband med att uppdraget formaliseras har bestämts att det vapen som anvisats skyddskåren ska bäras.

6 Remissvar

Utkastet till regeringens proposition var ute på remiss via tjänsten utlåtande.fi 15.5–26.5.2024. Det svenska utkastet till proposition lades till i utlåtandetjänsten den 20 maj 2024, och för det utkastet reserverades en lika lång remisstid.

Man avvek från den riktgivande remisstiden enligt anvisningen för hörande vid författningsberedning på grund av det ändrade säkerhetsläget vid den östra gränsen och den därav följande graden av brådska i ärendet. Under beredningen identifierades att det är fråga om ett principiellt viktigt ärende, men på grund av propositionens begränsade omfattning och

skyddet av den nationella säkerheten ansågs det nödvändigt att lägga fram propositionen i brådskande ordning så att riksdagen hinner behandla den under vårsessionen 2024.

Yttrande begärdes av följande aktörer: statsrådets kansli, utrikesministeriet, justitieministeriet, inrikesministeriet, finansministeriet, undervisnings- och kulturministeriet, jord- och skogsbruksministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, miljöministeriet, riksdagens justitieombudsman, statsrådets justitiekansler, republikens presidents kansli, staben för Gränsbevakningsväsendet, Huvudstaben, Ålands landskapsregering, diskrimineringsombudsmannen, Maanpuolustuksen henkilökuntaliitto MPHL ry, Poliisin ja Rajan henkilöstö JHL ry, Befälsförbundet rf, Gränssäkerhetsunionen rf, Suomen Konepääliitto - Finlands Maskinbefälsförbund - Finnish Engineers' Association ry, Upseeriliitto ry, Reserviläisliitto - Reservistförbundet ry, Suomen Reserviupseeriliitto - Finlands Reservofficersförbund ry, Försvarsgillenas förbund rf, Kvinnornas Beredskapsförbund rf, Finlands näringsliv rf, Statens arbetsmarknadsverk, Kyrkans arbetsmarknadsverk, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT. Dessutom hade alla som ville möjlighet att ge ett yttrande i tjänsten utlåtande.fi.

Yttranden lämnades av 16 aktörer. Yttrande lämnades av justitieministeriet, inrikesministeriet/Staben för Gränsbevakningsväsendet, finansministeriet, arbets- och näringsministeriet, justitiekanslern i statsrådet, republikens presidents kansli, Huvudstaben, Ålands landskapsregering, diskrimineringsombudsmannen, Gränssäkerhetsunionen rf, Reserviläisliitto - Reservistförbundet ry, Suomen Reserviupseeriliitto - Finlands Reservofficersförbund ry, Kvinnornas Beredskapsförbund rf, Finlands näringsliv rf, Kunta- ja hyvinvointialueyönantajat KT och Flyktningrådgivningen rf.

Riksdagens justitieombudsman konstaterade att han inte yttrar sig om förslaget. Undervisnings- och kulturministeriet samt kommunikationsministeriet konstaterade att de inte har något att yttra sig om.

I detta avsnitt beskrivs huvuddragen i yttrandena och de relevanta synpunkter som togs upp, inklusive yttranden som innehöll förslag till ändringar av propositionen. Handlingarna i remissförfarandet finns tillgängliga på valtioneuvosto.fi/sv/projekt med identifieringskoden PLM005:00/2024.

I allmänhet anses målen i propositionen kunna understödats och behövas med tanke på de förändringar som skett i säkerhetsmiljön. I yttrandena uppmärksammas behovet av att precisera de situationer då en repetitionsövning för att upprätthålla nödvändig gränssäkerhet blir tillämplig och för vilka uppgifter de värnpliktiga som förordnats till repetitionsövningar ska användas. Dessutom uppmärksammas tidslinjen för förordnande till repetitionsövning och följderna av ett påskyndat förfarande på de värnpliktigas möjlighet att ordna sina personliga angelägenheter både i det civila livet och på arbetsplatserna.

Staben för Gränsbevakningsväsendet och Försvarsmaktens Huvudstab deltog i den arbetsgrupp som utarbetat utkastet till regeringsproposition och konstaterar i sina yttranden att de anser att förslaget kan understödats.

Arbets- och näringsministeriet konstaterar i sitt yttrande att det är viktigt att de behöriga myndigheternas befogenheter utvecklas och blir mer omfattande än i nuläget, så att man kan förbereda sig på hybridhot och omfattande påverkan i anslutning till dem. Arbets- och näringsministeriet förordar en ändring av värnpliktslagen i enlighet med propositionen.

I sitt yttrande föreslår finansministeriet att punkten om förfarandet för tilläggsbudgetar i avsnittet om de ekonomiska konsekvenserna ska preciseras. Förslaget beaktades vid den fortsatta beredningen.

Republikens presidents kansli anser att målen i propositionen kan understödas och att det föreslagna beslutsförfarandet är motiverat.

I yttrandena av diskrimineringsombudsmannen, Flyktingrådgivningen, Kvinnornas beredskapsförbund, Gränssäkerhetsunionen och reservistorganisationerna konstateras att de som förordnats till repetitionsövning ska ha tillräcklig utbildning för de uppgifter de förordnas till. I diskrimineringsombudsmannens och Flyktingrådgivningens yttranden betonas särskilt tillräcklig utbildning om grundläggande fri- och rättigheter och mänskliga rättigheter när det gäller att utföra gränssäkerhetsuppgifter. Flyktingrådgivningen anser också att reservisterna inte bör ges uppgifter som är känsliga med tanke på de mänskliga rättigheterna. I den fortsatta beredningen har propositionen kompletterats med en beskrivning av hur utbildningen för närvarande är ordnad och hur man planerar att öka utbildningen, särskilt för att säkerställa att de grundläggande fri- och rättigheterna och de mänskliga rättigheterna tillgodoses.

I yttrandet från flyktingrådgivningen betonas risken för kränkningar av de mänskliga rättigheterna i samband med gränsövervakningen och förstärkningen av den i den nationella säkerhetens namn. I yttrandet fästs också uppmärksamhet vid sådana omständigheter som snarare bedöms ha samband med regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa (RP 53/2024 rd), som för närvarande behandlas i riksdagen.

I arbetsgivarorganisationernas och reservistorganisationernas yttranden uppmärksammas särskilt att det trots det påskyndade förfarandet ska finnas tillräckligt med tid för praktiska arrangemang. Arbetsgivarorganisationerna ansåg att det är viktigt att det antal personer som förordnas till repetitionsövningar alltid grundar sig på behovet. I sitt yttrande uttrycker Kuntaja hyvinvointialueyönantajat KT oro över hur förslaget påverkar frånvaron i kritiska uppgifter och/eller uppgifter där det råder brist på arbetskraft. Finlands näringsliv konstaterar i sitt yttrande att det är motiverat för arbetsgivarna att gå igenom sina eventuella möjligheter till personreserveringar enligt värnpliktslagen. På basis av yttrandena har man i propositionen beskrivit närmare hur snabbt reservisterna i praktiken som snabbast ska kunna anlända till en repetitionsövning. Dessutom har man i propositionen fäst uppmärksamhet vid arbetsgivares möjlighet att redan på förhand ansöka om befrielse från repetitionsövningar för sina anställda.

I flera yttranden konstateras att det på grundval av propositionsutkastet är oklart när en repetitionsövning på den föreslagna grunden kan bli aktuell. Vid den fortsatta beredningen uppmärksammades särskilt att situationer där en repetitionsövning för nödvändigt upprätthållande av gränssäkerheten kan komma i fråga bör beskrivas närmare. På basis av justitieministeriets yttrande ges dessutom i propositionen en närmare beskrivning av propositionens förhållande till 127 § i grundlagen och 79 § i värnpliktslagen.

Justitiekanslern och justitieministeriet tar i sina yttranden upp hur exakta, noggrant avgränsade och proportionella förutsättningarna för att inskränka de grundläggande fri- och rättigheterna bör vara, vilket har ansetts kräva precisering vid den fortsatta beredningen. Justitiekanslern konstaterar vidare att regeringens proposition bör innehålla en redogörelse för om det med mindre ingrepp i de grundläggande fri- och rättigheterna är möjligt att uppnå de mål som eftersträvas genom lagändringen. På grundval av dessa yttranden preciserades bedömningen av förutsättningarna för inskränkningarna i de grundläggande fri- och rättigheterna. I syftet att beskriva nödvändigheten av sådana repetitionsövningar som föreslås har man dessutom

preciserat de andra alternativ som den gällande lagstiftningen möjliggör och konsekvenserna av dem, och dessutom bedömningen av varför den föreslagna nya regleringen är nödvändig.

Ålands landskapsstyrelse konstaterar i sitt yttrande att den bedömning av Ålands internationella rättsliga ställning samt gränskontrollens uppgifter och befogenheter som presenteras i propositionsutkastet har beskrivits på rätt sätt. På Åland kan gränssäkerhetsövningar genomföras utan militära element. Förslagen i propositionen påverkar inte dessa övningar och den nuvarande situationen förblir oförändrad. Ålands landskapsstyrelse konstaterade att den inte har några anmärkningar om propositionen och ansåg att förslaget inte har någon inverkan på demilitariseringen och neutraliseringen av Åland.

På basis av justitiekanslerns yttrande har man dock preciserat bedömningen i propositionen av i vilken utsträckning demilitariseringen av Åland, grundlagen och självstyrelselagen för Åland möjliggör att det föreslagna undantagsförfarandet tillämpas på Åland.

Justitiekanslern noterar att det i 7 § 2 och 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning inte föreskrivs om återkallande av beslut och föreskrifter som meddelats med stöd av det. Justitiekanslern anser att det bör föreskrivas om återkallande på motsvarande sätt som i 32 § 4 mom. i värnpliktslagen. Bestämmelserna i 32 § 4 mom. i värnpliktslagen preciserades därför så att det framgår tydligare att bestämmelsen i 4 mom. om återkallande av republikens presidents beslut och de föreskrifter som utfärdats med stöd av det ska gälla både en repetitionsövning för att höja den militära beredskapen och en repetitionsövning för att upprätthålla gränssäkerheten.

En del av remissinstanserna önskar också större ändringar i befogenheterna, men med tanke på hur brådskande propositionen är, bör eventuella framtida behov av ändringar av lagstiftningen granskas separat.

7 Specialmotivering

32 §. Förordnande till repetitionsövning. I paragrafen föreskrivs det om förordnande till repetitionsövning för värnpliktiga som hör till reserven och om tidsfrister för förordnanden om repetitionsövningar.

Enligt paragrafens 1 mom. kan värnpliktiga som hör till reserven förordnas till en repetitionsövning. Det föreslås att i momentet läggs till en bestämmelse, enligt vilken endast reservister som är placerade i sådana gränstrupper som avses i 2 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning kan förordnas till repetitionsövningar för upprätthållande av gränssäkerheten som avses i den nya 5 punkten i 48 § i lagen.

Enligt det momentet avses med gränstrupper tjänstemän vid Gränsbevakningsväsendet och personer som med stöd av värnpliktslagen har förordnats att tjänstgöra vid Gränsbevakningsväsendet eller som fullgör frivillig militärtjänst vid Gränsbevakningsväsendet, och som vid effektiviserande av rikets försvar kan anslutas till Försvarsmakten.

I praktiken kan reservister som är placerade under Gränsbevakningsväsendet förordnas till repetitionsövningar som gäller upprätthållande av gränssäkerheten. Syftet med bestämmelsen är att begränsa repetitionsövningar i anslutning till upprätthållandet av gränssäkerheten till att endast gälla reservister som har den utbildning som behövs och som är placerade under Gränsbevakningsväsendet. Reservister som placerats vid Försvarsmakten ska därför inte genom ett påskyndat förfarande kunna förordnas till repetitionsövningar för upprätthållande av gränssäkerheten. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att en exceptionell

repetitionsövningsgrund endast gäller Gränsbevakningsväsendets reservister, som har tillräckliga kunskaper och färdigheter samt beredskap att utföra uppgifter som biträder Gränsbevakningsväsendets tjänstemän vid upprätthållande av gränssäkerheten under repetitionsövningarna.

Till repetitionsövningar ska i första hand kallas reservister som fullgjort beväringstjänst inom Gränsbevakningsväsendet eller sjöbevakningslinjen inom sjöstridskrafterna eller frivillig militärtjänst för kvinnor och som efter beväringstjänsten eller den frivilliga militärtjänsten för kvinnor har placerats i gränstrupper och som under tjänstgöringen eller under repetitionsövning har fått utbildning för gränssäkerhetsuppgifter. Till repetitionsövningarna ska därför i princip förordnas sådana reservister som har den mest aktuella utbildning som erhållits efter 2018 om användningen av de värnpliktigas befogenheter som stöd för Gränsbevakningsväsendets uppgifter. Även reservister som placerats i gränstrupperna och som fullgjort beväringstjänst eller frivillig militärtjänst för kvinnor någon annanstans inom Försvarsmakten kan förordnas till stöduppgifter under brådskanie repetitionsövningar. Sådana uppgifter är till exempel pionjär-, signal-, transport- och serviceuppgifter. Om en reservist som kallats till stöduppgifter inte har fått utbildning för gränssäkerhetsuppgifter, kan utbildning ges i den omfattning som uppgiften förutsätter i samband med repetitionsövningen.

Enligt den första meningen i 3 mom. kan när ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det, värnpliktiga som hör till reserven förordnas till en repetitionsövning som avses i 48 § 4 med avvikelse från den tidsfrist som föreskrivs i 2 mom. Det föreslås att i mom. införs en bestämmelse, enligt vilken värnpliktiga som hör till reserven när ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det, snabbare än med den tidsfrist på 3 månader som anges i 2 mom. kan förordnas inte bara till en repetitionsövning som har syftet att göra det möjligt att flexibelt höja den militära beredskapen i enlighet med 48 § 4 punkten utan också för upprätthållande av gränssäkerheten i enlighet med den föreslagna 48 § 5 punkten.

För varje värnpliktig ska förordnande till repetitionsövning ges för högst 30 dagar åt gången. Repetitionsövningens längd bör för en och samma angivna grupp begränsas till en så kort tid som möjligt på ett sätt som är lämpligt med tanke på uppgiften. Om situationen blir utdragen bör i första hand en annan trupp av värnpliktiga förordnas, varvid den första trupp som förordnats till repetitionsövningen kan hemförlövas i enlighet med en särskild rotationsplan för trupperna som utarbetas för repetitionsövningen. En förlängning av förordnandet om repetitionsövning för en värnpliktig utan avbrott för en månad, eller genom ett nytt förordnande för en längre tid, ska vara ett mycket exceptionellt förfarande som är avsett att användas endast om andra lämpliga värnpliktiga med utbildning inte kan förordnas till repetitionsövningar i stället för de värnpliktiga som redan har tjänstgjort. Republikens president beslutar om en påskyndad repetitionsövning, varefter Försvarsmakten med stöd av republikens presidents beslut särskilt förordnar varje värnpliktig till repetitionsövning.

Enligt 4 mom. fattas beslut om en sådan repetitionsövning som avses i 3 mom. av republikens president på föredragning av kommendören för Försvarsmakten i ett sådant beslutsförfarande som avses i 32 § 2 mom. i lagen om försvarsmakten på så sätt att försvarsministern ska vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Det föreslås att mom. ändras så att till det fogas en bestämmelse om beslutsförfarande som endast är tillämplig på repetitionsövningar som förordnas för nödvändigt upprätthållande av gränssäkerheten. Vid beslutsfattandet tillämpas då förfarandet för beslutsfattande i militära kommandomål enligt 7 § 2 och 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning, eftersom repetitionsövningen endast gäller värnpliktiga vid Gränsbevakningsväsendet, som lyder under inrikesministeriet. Enligt 7 § 2 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning fattar republikens president utom statsrådet beslut i

militära kommandomål som gäller Gränsbevakningsväsendet efter föredragning av inrikesministern. Besluten kontrasigneras av inrikesministern. Vid föredragningen av ett sådant ärende har statsministern och chefen för gränsbevakningsväsendet rätt att vara närvarande och uttala sin uppfattning om det. Enligt 7 § 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning kan republikens president på eget initiativ eller på framställning av inrikesministern överföra ett militärt kommandomål för att avgöras av presidenten i statsrådet. Då beslutar presidenten om målet efter föredragning av inrikesministern utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande. Vid föredragning av ett militärt kommandomål för presidenten i statsrådet har chefen för gränsbevakningsväsendet rätt att vara närvarande och uttala sin uppfattning om det.

Republikens presidents beslut om en repetitionsövning som avses i 48 § 4 och 5 punkten och de förordnanden som meddelats med stöd av beslutet ska återkallas när den situation som ledde till repetitionsövningen tillåter det. För att saken ska klargöras föreslås det att bestämmelsen flyttas till slutet av 4 mom.

En repetitionsövning som förordnas för möjliggörande av nödvändigt upprätthållande av gränssäkerheten avviker från en repetitionsövning för att höja den militära beredskapen på så sätt att en sådan fara eller ett sådant hot som en militär aktör medför inte är en förutsättning för övningen och därför ska inrikesministern i stället för kommendören för Försvarsmakten ha rätt att för republikens president föredra ärendet om förordnande till repetitionsövning. Förfarandet är också förenligt med undantagsförfarandet i 32 § 3 mom. om förordnande av repetitionsövningar inom Gränsbevakningsväsendet i fråga om flexibel höjning av den militära beredskapen, i fråga om vilket förfarandet enligt 7 § i lagen om gränsbevakningsväsendet för närvarande tillämpas (RP 44/2016 rd, s. 13).

En repetitionsövning som förordnas för möjliggörande av nödvändigt upprätthållande av gränssäkerheten är till sitt allvar jämförbar med en repetitionsövning som förordnas för höjning av den militära beredskapen till den delen att en exceptionell störningssituation i gränssäkerheten kan utvecklas oförutsägbart och snabbt så att den kräver att värnpliktiga reservister förordnas till repetitionsövningar snabbare än inom den tidsfrist som föreskrivs i 2 mom. Den föreslagna ändringen ökar möjligheterna att under normala förhållanden tillgripa förebyggande åtgärder för att reagera på och hantera snabba förändringar i gränssäkerheten, oberoende av orsak. Avsikten är att förfarandet ska användas när myndigheternas normaltidsresurser inte räcker till för upprätthållande av gränssäkerheten på grund av störningens allvar eller av andra exceptionella skäl, såsom i en situation som utvecklas snabbt och när personalen inte räcker till, och endast när ett behov som uppstår i den säkerhetspolitiska omgivningen vid gränsen förutsätter avvikelse från tidsfristen på tre månader.

Ändringen inverkar också på tillämpningen av 50 § i värnpliktslagen, i vilken det föreskrivs om skyldighet att delta i repetitionsövningar. I 4 mom. föreskrivs det om undantag från de sammanlagda maximitiderna för de repetitionsövningsdygn som anges i 1 mom. och från grunden för den värnpliktiges samtycke som anges i 2 mom. Enligt 50 § 4 mom. i värnpliktslagen gäller de sammanlagda maximitiderna för repetitionsövningar och det samtyckesförfarande som avses i 2 mom. inte repetitionsövningar som förordnas med det förfarande som föreskrivs i 32 § 3 mom. Detta innebär att till en repetitionsövning som är nödvändig för upprätthållandet av gränssäkerheten vid behov kan förordnas också sådana reservister för vilka de enligt 50 § 1 mom. har uppfyllts redan tidigare och som inte ens på det sätt som föreskrivs i 2 mom. på basis av samtycke kan förordnas till repetitionsövningar på något annat sätt.

Ändringen inverkar dessutom på tillämpandet av 34 § i värnpliktslagen, som handlar om befrielse från en repetitionsövning. I 2 mom. föreskrivs det att en värnpliktig som förordnats till repetitionsövning i det förfarande som avses i 32 § 3 mom. på ansökan kan befrias från övningen om befrielsen är nödvändig på grund av den värnpliktiges familjeförhållanden eller ekonomiska förhållanden, yrkesutövande eller näringsutövande eller slutförande av examen. Detta innebär att befrielsen från repetitionsövningen för en sådan repetitionsövning som är nödvändig för upprätthållandet av gränssäkerheten på motsvarande sätt kräver angivna nödvändiga befrielsegrunder som följer av den värnpliktiges personliga liv. Tröskeln för befrielsen ska således vara lika hög som tröskeln för befrielse från repetitionsövning för flexibel höjning av beredskapen. Villkoren för befrielse från den föreslagna repetitionsövningen är därför strängare än de villkor för befrielse som anges i 34 § 1 mom. i värnpliktslagen och som avser andra än beredskapsövningar.

Dessutom föreslås det en teknisk ändring i paragrafen, där stavningen av Försvarsmakten ändras så att den motsvarar det nuvarande skrivsättet med stor initial.

48 §. Syftet med repetitionsövningen. I paragrafen föreskrivs om de ändamål med stöd av vilka en värnpliktig som hör till reserven kan förordnas till repetitionsövning.

Genom reservens repetitionsövningar upprätthålls den militära kunskap och förmåga som inhämtats under beväringstjänsten samt ges utbildning för mera krävande uppgifter, görs de värnpliktiga förtrogna med de förändringar som utvecklingen inom det militära försvaret för med sig, övas trupphelheterna i den sammansättning som är planerad för dem samt möjliggörs en flexibel höjning av den militära beredskapen.

En repetitionsövning för flexibel höjning av den militära beredskapen enligt 4 punkten gör det möjligt att proaktivt höja försvarsberedskapen, när hotande utvecklingstrender som identifieras ha militärt ursprung har konstaterats vara nära förestående. Värnpliktslagen medger inte att reservister ens vid exceptionella störningar i gränssäkerheten förordnas till repetitionsövningar, när det inte är fråga om ett militärt hot.

Det föreslås att till paragrafen fogas en ny 5 punkt, där det föreskrivs om repetitionsövningar som är nödvändiga för upprätthållande av gränssäkerheten. Förslaget gör det möjligt att på ett flexibelt sätt höja beredskapen för att upprätthålla gränssäkerheten, även vid en störning i gränssäkerheten som inte är en följd av ett militärt hot. En förutsättning är att repetitionsövningen är nödvändig på grund av gränssäkerhetssituationen. Detta kan vara fallet vid mycket exceptionell och snabb utveckling av situationer som påverkar gränssäkerheten, såsom en på hybridhot beroende störning av gränssäkerheten som utvecklas väldigt snabbt i form av omfattande instrumentaliserad inresa eller omfattande gränsspärr till följd av en storolycka eller pandemi. Det kan också till exempel vara fråga om situationer som kräver intensifierad övervakning av riksgränsen för att förhindra att verkningarna av en pandemi eller en storolycka sprids till Finland.

Det ska vara fråga om ett exceptionellt förfarande som används i sista hand, endast när det är omöjligt eller orimligt svårt att upprätthålla gränssäkerheten med myndigheternas sedvanliga resurser eller med andra metoder, som beskrivs i avsnitt 5.1 i propositionen. Tröskeln för användning av den här metoden är därför relativt hög och det tvingande behovet måste kunna motiveras.

8 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft senast den 15 juli 2024.

9 Förhållande till andra propositioner

Riksdagen behandlar regeringens proposition med förslag till lag om temporära åtgärder för bekämpande av instrumentaliserad inresa (RP 53/ 2024 rd). Denna proposition är inte beroende av den propositionen, men det påskyndade förfarandet ska också kunna användas i situationer med instrumentaliserad inresa. Båda propositionerna syftar till att förbättra gränssäkerheten i oförutsägbara situationer som allvarligt äventyrar den nationella säkerheten.

10 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Förvarsskyldighet och värnpliktligas uppgifter

Enligt 127 § grundlagen är varje finsk medborgare skyldig att delta i fosterlandets försvar eller att bistå försvaret på det sätt som bestäms i lag. I Finland grundar sig försvaret på allmän värnplikt. Innebörden i förvarsskyldigheten definieras ändå inte närmare i bestämmelsen. Enligt regeringens proposition om grundlagen (RP 1/1998 rd) inbegriper förvarsskyldigheten utöver det militära försvaret också andra former av försvar och hjälpfunktioner.

Skyldigheten att förvara landet är en godtagbar grund för att begränsa de värnpliktligas grundläggande fri- och rättigheter (GrUU 9/2007 rd), men inskränkningarna bör bedömas mot de allmänna villkoren, och i förekommande fall mot de särskilda villkoren, för att begränsa de grundläggande fri- och rättigheterna (RP 309/1993 rd, s. 26–27). Detta innebär att man inte bara måste ta hänsyn till om begränsningarna är godtagbara, utan också till om de är noga avgränsade och proportionella samt till de värnpliktligas rättsskydd (GrUU 11/2016 rd, s. 2 och GrUU 9/2007 rd, s. 2–3).

Värnpliktiga vid Gränsbevakningsväsendet samt kvinnor som antagits till frivillig militärtjänst kan enligt 30 § i lagen om Gränsbevakningsväsendets förvaltning vid behov användas som stöd för Gränsbevakningsväsendets verksamhet. I 34 d § i gränsbevakningslagen föreskrivs om befogenheter för värnpliktiga och dem som fullgör frivillig militärtjänst när de anlitas som förstärkning inom Gränsbevakningsväsendets verksamhet.

Gränsbevakningslagens 34 d § har utformats med grundlagsutskottets medverkan. Med tanke på 127 § i grundlagen undersökte grundlagsutskottet då frågan om till hurdana uppgifter värnpliktiga kan förordnas. De uppgifter som avses i 34 d § i gränsbevakningslagen är enligt grundlagsutskottet lämpliga för värnpliktiga och kan väntas främja dessas utbildning. Grundlagsutskottet betonade också bestämmelserna i 34 d och 34 e § om uppdragens längd, innehållet i och avgränsningen av befogenheterna samt utbildningen (GrUU 6/2018 rd, s. 4–5, med hänvisning till GrUU 65/2016 rd, s. 6). Grundlagsutskottet har dessutom i sitt utlåtande ansett det vara möjligt att med stöd av 127 § i grundlagen införa bestämmelser om att en värnpliktig ska förordnas till kortvariga uppgifter som inte i sig hör till Försvarmakten men som till sin natur främjar försvaret eller den militära utbildningen (GrUU 9/2007 rd, s. 7/I). Enligt grundlagsutskottet har det också varit möjligt att förordna värnpliktiga att delta bland annat i vissa handräckningsuppdrag och räddningsuppdrag (GrUU 9/2007 rd, s. 6–7).

I 48 § i värnpliktslagen, som gäller syftet med repetitionsövningar, föreslås bestämmelser om att repetitionsövningar för upprätthållande av gränssäkerheten kan förordnas om det är nödvändigt på grund av gränssäkerhetsläget. Enligt 32 § 1 mom. i lagförslaget kan endast i 2 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning avsedda reservister som placerats i gränstrupperna förordnas till en ny repetitionsövning som gäller upprätthållande av gränssäkerheten.

På det sätt som beskrivs ovan har skyldigheten att försvara landet i fråga om värnpliktiga som lyder under Gränsbevakningsväsendet också ansetts omfatta kortvariga uppgifter som främjar försvaret eller den militära utbildningen, såsom stöd för Gränsbevakningsväsendets verksamhet i situationer som är nödvändiga för upprätthållandet av gränssäkerheten (GrUU 6/2018 rd, GrUU 9/2007 rd, s 7/I). Syftet med repetitionsövningen för att upprätthålla gränssäkerheten stöder utbildningen av värnpliktiga som placerats i gränstrupper samt främjandet av försvaret i vidare bemärkelse. Det viktiga är att reservister i gränstrupperna endast kan förordnas till uppgifter som de har tillräcklig utbildning för.

Vid en repetitionsövning som förordnas för upprätthållande av gränssäkerheten kan värnpliktiga som hör till reserven, under direkt uppsikt och tillsyn av gränsbevakningsmän användas till exempel vid gränsövervakning genom sinnesförmålor och i patrulleringsuppgifter, bevaknings-, handlednings- och trafikstyrningsuppgifter samt i olika stöduppgifter, såsom transportuppgifter eller underhåll av ledningssystemnät. Bestämmelser om befogenheterna för värnpliktiga som är i tjänst och för dem som antagits till militärtjänst enligt lagen om frivillig militärtjänst för kvinnor finns i 34 d § i gränsbevakningslagen. En sådan person har under vissa förutsättningar bland annat rätt att stoppa fordon och reglera trafiken, utföra säkerhetsvisitation som anknyter till en gränsbevakningsmans åtgärd, genom uppmaningar och befallningar förhindra att någon som en gränsbevakningsman gripit eller tagit i förvar avlägsnar sig, samt att utföra transporter som anknyter till dessa uppgifter. I uppgifterna för en värnpliktig som hör till reserven är det dock långt ifrån alla gånger vid repetitionsövningar för upprätthållande av gränssäkerheten fråga om att utöva de befogenheter som avses i 34 d § i gränsbevakningslagen, eftersom till exempel de ovan beskrivna patrullerings- och stöduppgifterna inte nödvändigtvis medför situationer enligt 34 d § i gränsbevakningslagen.

I gränsbevakningslagen har 34 d § utformats med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 6/2018 rd). Bestämmelsen tillämpas på tjänstgörande värnpliktiga som placerats i gränstrupperna, det vill säga såväl på dem som fullgör beväringstjänst som på dem som deltar i repetitionsövningar. De föreslagna ändringarna gäller endast det förfarande genom vilket en värnpliktig i reserven som är placerad i gränstrupperna kan förordnas till repetitionsövning.

Utifrån det som beskrivs ovan är regleringen inte problematisk med tanke på 127 § i grundlagen.

Landskapet Åland

Landskapet Åland har varit demilitariserat sedan 1856. Demilitariseringen och neutraliseringen av landskapet grundar sig på Konvention om Ålandsöarnas icke-befästade och neutralisering (FördrS 1/1922) och fördraget mellan Finland och de Socialistiska Sovjetrepublikernas Förbunds regering angående Ålandsöarna (FördrS 24/1940). Enligt konventionen om Ålands icke-befästade och neutralisering får militärbaser eller militär utrustning inte byggas på landskapets territorium. Ön får inte heller invaderas av Finlands eller någon annan stats landstrids-, sjöstrids- eller flygstridskrafter. Dessutom är tillverkning, import, transitering och export av vapen och krigsmateriel förbjuden. Området är neutraliserat och ska därför i eventuella konflikter hållas utanför kriget.

Enligt 27 § 34 punkten i självstyrelselagen för Åland har riket lagstiftningsbehörighet i ärenden som gäller försvarsväsendet och Gränsbevakningsväsendet med beaktande av bestämmelserna i 12 § i självstyrelselagen, ordningsmaktens verksamhet för trygghet av statens säkerhet, försvarstillstånd och beredskap inför undantagsförhållanden. De föreslagna ändringarna i värnpliktslagen gäller Gränsbevakningsväsendets uppgifter i fråga om upprätthållande av gränssäkerheten och de anknyter inte till höjning av den militära beredskapen. Genom

propositionen genomförs Gränsbevakningsväsendets uppgift enligt 3 § 1 mom. i gränsbevakningslagen att upprätthålla gränssäkerheten, som uttryckligen hör till rikets lagstiftningsbehörighet, och till exempel relaterade sjöräddningsuppdrag. Dessutom kan propositionen vara av betydelse till exempel för uppgifter som gäller bekämpning av miljöskador på Ålands öppna havsområde.

Som ovan konstateras har skyldigheten att försvara landet i fråga om värnpliktiga som lyder under Gränsbevakningsväsendet också ansetts omfatta kortvariga uppgifter som främjar försvaret eller den militära utbildningen, såsom stöd för Gränsbevakningsväsendets verksamhet i situationer som är nödvändiga för upprätthållandet av gränssäkerheten (GrUU 6/2018 rd, GrUU 9/2007 rd, s 7/I). När det är fråga om Ålands demilitariserade område är de värnpliktigas uppgifter inte militära.

Följaktligen bör det inte med ovan beskrivna motiveringar anses vara problematiskt med tanke på Ålands internationella rättsliga ställning att genom ett påskyndat förfarande förordna reservister till en repetitionsövning för upprätthållande av gränssäkerheten på Åland.

Den föreslagna regleringen är därmed inte problematisk med tanke på självstyrelselagen för Åland och inte heller med tanke på 127 § i grundlagen.

Rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet

Enligt 7 § i grundlagen har alla rätt till liv och till personlig frihet, integritet och trygghet.

Enligt 34 d § i gränsbevakningslagen har en tjänstgörande som fullgör värnplikt eller frivillig militärtjänst inte rätt att självständigt använda maktmedel. Paragrafens 3 mom. innehåller informativa hänvisningar till 35 § 2 mom. i gränsbevakningslagen, till strafflagens bestämmelser om nödvärn, till territorialövervakningslagen och till bestämmelserna om militärpersoners och militära förmäns användning av maktmedel. I gränsbevakningslagen har 34 d § stiftats med grundlagsutskottets medverkan enligt beskrivningen ovan (GrUU 6/2018 rd).

De uppgifter som avses i 34 d § förutsätter i princip inte användning av maktmedel och de är inte farliga uppgifter i enlighet med 78 § 1 mom. i värnpliktslagen som värnpliktiga inte får utföra. En värnpliktig kan inte medan hen utför uppgifter enligt 34 d § i gränsbevakningslagen bära med sig ett skjutvapen, eftersom uppgifterna inte i princip får vara sådana, där maktmedelsredskap över huvud taget behövs. Dessutom får de värnpliktiga behövlig skydds- och signalutrustning och maktmedelsredskap då de utför biträdande uppgifter. Utöver detta agerar de i uppdragen under direkt uppsikt av en tjänsteman vid Gränsbevakningsväsendet och i dennes närhet. Värnpliktiga har därmed till utbildningen och redskapen beredskap att vid behov minimera fysiska rättskränkningar som riktas mot dem själva och andra genom att till exempel vända sig till en tjänsteman för hjälp, kalla på ytterligare hjälp, skydda sig eller vid behov använda lämplig och proportionerlig makt enligt vad som föreskrivs i 34 § 3 mom. och 35 § 2 mom. i gränsbevakningslagen.

På grund av gränsbevakningsväsendets uppgifter och gränssäkerhetssituationen kan en farlig situation som kräver användning av maktmedel eller nödvärn emellertid trots riskbedömning uppstå plötsligt, och risken kan inte helt elimineras. Med maktmedel kan man också till exempel förhindra att situationen framskrider till nödvärn eller göra det möjligt att avlägsna sig från situationen för att skydda den värnpliktiges eller utomstående liv och hälsa. I en sådan situation kan bestämmelserna i 35 § 2 mom. i den gällande gränsbevakningslagen om en utomståendes hjälp vid användning av maktmedel bli tillämpliga. I momentet föreskrivs det om tillfälligt

bistånd som på begäran eller med samtycke av en gränsbevakningsman tillfälligt ges en gränsbevakningsman i en situation där bistånd från en utomstående sida ska anlitas vid användning av maktmedel på grund av ett synnerligen viktigt och brådskande gränsbevakningsuppdrag. Den utomstående har då rätt att använda sådana nödvändiga maktmedel som gränsbevakningsmannen med stöd av sina befogenheter ger fullmakt till. I en exceptionell situation som är jämförbar med nödvärn kan en gränsbevakningsman således ge en värnpliktig fullmakt att använda ett sådant skjutvapen som är avsett för gränsbevakningsmän och som den värnpliktige har fått tillräcklig användningsutbildning för. Bestämmelsen om anlitage av bistånd av en utomstående vid användning av maktmedel ska dock i praktiken tillämpas endast i exceptionella situationer. Utgångsläget är fortsättningsvis att värnpliktiga inte utför farliga uppgifter och att uppgifterna inte i princip inbegriper användning av maktmedel. Med beaktande av att värnpliktiga ändå placeras i trygga och vapenfria uppgifter som enligt en förhandsbedömning lämpar sig för dem och där användning av maktmedel i vilket fall som helst i princip förekommer i nödvärnssituationer och tvingande situationer är den föreslagna regleringen inte problematisk med tanke på 7 § i grundlagen.

Jämlikhet

Enligt 6 § i grundlagen får ingen utan godtagbart skäl särbehandlas av någon orsak som gäller hans eller hennes person. I den allmänna bestämmelsen om jämlikhet ingår ett förbud mot godtycke och ett krav på lika behandling i liknande fall. Jämlikhetsbestämmelsen kräver ändå inte att alla människor i alla avseenden ska behandlas lika, om inte förhållandena är likadana (t.ex. GrUU 1/1986 rd, GrUU 2/1987 rd, GrUU 3/1988 rd). Jämlikhetsaspekter är viktiga både när det handlar om att genom lag ge medborgarna fördelar och rättigheter och när det är fråga om att ålägga dem skyldigheter (t.ex. GrUU 9/1985 rd och GrUU 10/1985 rd).

Antalet repetitionsövningsdygn för värnpliktiga i reserven som förordnas till repetitionsövningar på grund av nödvändigt upprätthållande av gränssäkerheten kan avsevärt överskrida den i 50 § i värnpliktslagen fastställda sammanlagda maximitiden, som inte ska beaktas när repetitionsövningarna förordnas. Repetitionsövningarna gäller dock endast en begränsad del av reservisterna, eftersom de riktar sig endast mot reservister som förordnats till uppgifter hos Gränsbevakningsväsendet och som har utbildningsmässig förmåga att utföra biträdande uppgifter i anslutning till upprätthållandet av gränssäkerheten. Därför bör ändringsförslagen bedömas utifrån perspektivet av den jämlikhet mellan medborgarna som garanteras i 6 § i grundlagen. Grundlagsutskottet har till exempel i sitt yttrande om ändring av gränsbevakningslagen 37/2022 rd funnit målen med förslaget godtagbara och tungt vägande och konstaterat att staten ska sträva efter att garantera den nationella säkerheten och den allmänna ordningen under alla förhållanden. Bakom de föreslagna åtgärderna finns enligt utskottets mening godtagbara intressen som i extrema fall rentav kan återföras på den grundläggande rätten till personlig säkerhet (GrUU 16/2022 rd, stycke 5, se även GrUU 5/1999 rd, s. 2 samt t.ex. GrUU 36/2020 rd, s. 3, GrUU 73/2018 rd, s. 3, GrUU 15/2018 rd, s. 8).

Grundlagsutskottet har i sin tidigare praxis betraktat bland annat olika tjänstgöringstider som problemfria när det gäller jämlikhet, förutsatt att de grundar sig på godtagbara omständigheter. Bland annat har de olika utbildningsbehov som olika uppgifter kräver ansetts vara godtagbara skäl (GrUU 37/1997 rd). Olika antal repetitionsövningar kan till denna del bedömas på samma grunder och det kan anses att det finns godtagbara skäl för dem. Vid bedömningen av proportionaliteten i konsekvenserna ska dessutom beaktas att även om värnpliktiga placeras i krigstidstrupper genom beslut av Försvarsmakten eller Gränsbevakningsväsendet, ska man vid placeringen i mer krävande uppgifter sträva efter att beakta personens egen vilja och lämplighet. Repetitionsövningarna gäller endast ett begränsat antal personer och i princip sådana reservister

som har den mest aktuella utbildning som erhållits efter 2018 om användningen av värnpliktigas befogenheter som stöd för Gränsbevakningsväsendet. Utöver den behövliga utbildning som erhållits antingen under beväringstjänst eller under frivillig militärtjänst för kvinnor eller vid reservens repetitionsövningar efter detta har den som fått utbildning därmed också vetskap om att värnpliktiga som placerats under Gränsbevakningsväsendet vid behov kan användas som stöd för Gränsbevakningsväsendets verksamhet även under fredstid.

Alla reservister, inklusive de som hör till Gränsbevakningsväsendets reserv, kan redan enligt gällande lagstiftning i ett påskyndat förfarande förordnas till repetitionsövningar som överskrider maximitiden, om villkoret för ett militärt hot uppfylls.

Med hänsyn till att syftet med propositionen är att förbättra den nationella säkerheten och gränssäkerheten och att bestämmelserna om tillämpningsområdet för och varaktigheten av repetitionsövningen och om vilka som ska delta i övningen ska vara exakta och noggrant avgränsade, är den föreslagna regleringen inte problematisk med tanke på 6 § i grundlagen.

Rättsskydd

Enligt 21 § i grundlagen har var och en rätt att på behörigt sätt och utan ogrundat dröjsmål få sin sak behandlad av en domstol eller någon annan myndighet som är behörig enligt lag samt att få ett beslut som gäller hans eller hennes rättigheter och skyldigheter behandlat vid domstol eller något annat oavhängigt rättskipningsorgan. Offentligheten vid handläggningen, rätten att bli hörd, rätten att få motiverade beslut och rätten att söka ändring samt andra garantier för en rättvis rättegång och god förvaltning ska tryggas genom lag.

I princip ska man i alla ärenden som gäller rätt eller skyldighet ha rätt till ändringssökande. Grundlagsutskottet har varit mycket strikt i sina ställningstaganden i denna fråga (GrUU 32/2012 rd och GrUU 51/2010 rd).

I propositionen föreslås att befrielse från en repetitionsövning i samband med en flexibel höjning av gränssäkerheten ska kunna sökas enligt samma förfarande som vid en vanlig repetitionsövning, men att villkoren för beviljande av befrielse ska vara strängare. Föreläggningarna för att bevilja befrielse ska enligt förslaget vara desamma som i fråga om befrielse från repetitionsövning för flexibel höjning av den militära beredskapen som förordnas med påskyndat förfarande, som reglerats i 34 § 2 mom. i värnpliktslagen med grundlagsutskottets medverkan (GrUU 22/2016 rd, s. 3–4). Eftersom den föreslagna övningen ska kunna inledas även omedelbart, har de värnpliktiga sämre förutsättningar än vid vanliga repetitionsövningar att förbereda sig för den frånvaro som övningen medför. Därför är det möjligt att de villkor för befrielse som gäller vid vanliga repetitionsövningar uppfylls i stor utsträckning i fråga om en övning av det här slaget, vilket i sin tur kan leda till omfattande frånvaro från övningen. Med beaktande av övningens syfte att höja den nationella säkerheten och beredskapen är det dock mycket viktigt att de värnpliktiga som förordnats till övningen deltar i övningen i stor utsträckning. Det är därför nödvändigt att på det sätt som framgår av 34 § 2 mom. i värnpliktslagen föreskriva strängare villkor för beviljande av befrielse än vad som är behövs för en vanlig repetitionsövning.

Man kan dock ansöka om befrielse från övningen och saken kan i sista hand hänskjutas till centralnämnden för uppbådsärenden. Värnpliktiga har därför möjlighet att få sitt ärende som gäller deltagande i repetitionsövningar behandlat av ett oberoende rättskipningsorgan, men med beaktande av 111 § i värnpliktslagen om att beslutet om förordnande till tjänstgöring och utbildning och avbrytande av det verkställs trots rättelseyrkande och besvär. När en värnpliktig

på grund av ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska miljö förordnas till repetitionsövningar snabbare än om tre månader, är det sannolikt att en värnpliktig som anfört besvär hos centralnämnden för uppbådsärenden inte hinner få sitt ärende avgjort innan repetitionsövningarna börjar. Om besvär som gäller befrielse är framgångsrika, avbryts repetitionsövningarna omedelbart för den värnpliktiges del. När en värnpliktig deltar i repetitionsövningar får han inte enligt 112 § i värnpliktslagen anföra besvär över beslut av kommandören för truppförbandet och ledaren för en övning i ett ärende som gäller anordnande av tjänstgöring och utbildning eller repetitionsövning. Om avgörandet fördröjs eller ansökan avslås kan en repetitionsövningsledare dessutom i enlighet med 59 § i värnpliktslagen bevilja den värnpliktige tillstånd att av personliga tvingande skäl avlägsna sig från tjänstgöringsplatsen.

De ovannämnda begränsningarna i tillgodoseendet av den värnpliktiges rättsskydd har bedömts vara godtagbara med beaktande av den samhälleliga betydelsen, nödvändigheten och exceptionella karaktären av repetitionsövningar som ordnas för att möjliggöra upprätthållandet av gränssäkerheten.

Den föreslagna regleringen är således inte problematisk med tanke på det rättsskydd som föreskrivs i 21 § i grundlagen.

Exakthet, noggrann avgränsning och proportionalitet i fråga om inskränkningar av de grundläggande fri- och rättigheterna

Anordnandet av en repetitionsövning i enlighet med lagförslaget som syftar till en flexibel höjning av gränssäkerhetsberedskapen kan i praktiken ha större konsekvenser för de värnpliktigas grundläggande fri- och rättigheter än en vanlig repetitionsövning. Utöver de ovan nämnda konsekvenserna för personlig frihet och integritet (7 §), jämlikhet (6 §) och rättsskydd (21 §), har repetitionsövningen konsekvenser åtminstone för den värnpliktiges rörelsefrihet (9 §), rätt till skydd för privatlivet (10 §), skydd för kulturella rättigheter (16 §) samt rätt att skaffa sig sin försörjning genom arbete, yrke eller näring som han eller hon valt fritt (18 §). Propositionen måste därför också ses mot bakgrund av de i grundlagen angivna allmänna villkoren för inskränkningar.

Det är inte möjligt att i förväg förbereda sig för dessa övningar på motsvarande sätt som inför vanliga övningar, och de sammanlagda maximitiderna för repetitionsövningarna gäller inte över huvud taget dessa. Den föreslagna bestämmelsen om ett påskyndat förfarande för förordnande till repetitionsövning på grundval av upprätthållande av gränssäkerheten kan dock tillämpas endast i exceptionella situationer när ett tvingande behov i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det. Dessutom kan en repetitionsövning enligt 32 § 3 mom. i den gällande värnpliktslagen för varje enskild värnpliktig förordnas för högst 30 dagar åt gången och ska i enlighet med 4 mom. återkallas så snart den situation som ledde till repetitionsövningen tillåter det. Detta kräver en fortlöpande bedömning av repetitionsövningarnas ändamålsenlighet för var och en av de förordnade värnpliktiga som hör till reserven. Om situationen varar en längre tid kan även de värnpliktiga i reserven som förordnats till tjänstgöring exempelvis cirkuleras genom att de som tjänstgjort i högst 30 dagar hemförlovas och andra reservister med behövlig utbildning som placerats under Gränsbevakningsväsendet och som ännu inte förordnats till repetitionsövningen förordnas till tjänstgöring i de hemförlovades ställe. Att ett förordnande om repetitionsövning fortgår utan avbrott i mer än 30 dagar för en och samma värnpliktig har bedömts vara synnerligen osannolikt, och dessutom ska varje gång situationen medger det förordnas en annan motsvarande trupp till tjänstgöring för att fortsätta det påbörjade uppdraget, varvid den trupp som först förordnats till repetitionsövningen kan hemförlovas från repetitionsövningen så snart som möjligt.

Att bestämmelserna tillämpas endast i exceptionella situationer som en sista utväg, tidsgränserna för repetitionsövningen samt meddelande och återkallande av förordnandet för varje värnpliktig som hör till reserven säkerställer att rätten till privatliv enligt 10 § i grundlagen, skyddet av kulturella rättigheter enligt 16 § och rätten till arbete och näringsfrihet enligt 18 § 1 mom. inte onödigt inskränks. Regleringens proportionalitet ska också beaktas genom de bestämmelser i värnpliktslagen som gäller den värnpliktiges rätt att på förhand ansöka om befrielse från repetitionsövningen (34 § 2 mom.) samt den värnpliktiges rätt att av tvingande skäl ansöka om tillstånd att avlägsna sig från tjänstgöringsplatsen (59 §).

Om man utöver det ovanstående beaktar förslagets samhälleliga konsekvenser och att övningen endast kan ordnas genom beslut av republikens president, kan de begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna som följer av den föreslagna regleringen som helhet anses vara proportionerliga, tillräckligt exakta och noggrant avgränsade.

Republikens presidents beslutsfattande

Enligt 58 § 5 mom. i grundlagen beslutar presidenten i militära kommandomål under medverkan av ministern i enlighet med vad som bestäms närmare genom lag.

Enligt förslaget ska det förfarande för beslutsfattande i militära kommandomål som avses i 7 § 2 och 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning tillämpas vid beslutsfattandet rörande repetitionsövningar som förordnas enbart för upprätthållande av gränssäkerheten. Beslut om repetitionsövning som förordnas för upprätthållande av gränssäkerheten fattas således av republikens president utom statsrådet på föredragning av inrikesministern. Besluten kontrasigneras av inrikesministern. Vid föredragningen av målet har statsministern och chefen för Gränsbevakningsväsendet rätt att vara närvarande och uttala sin uppfattning om det. Republikens president kan på eget initiativ eller på föredragning av inrikesministern överföra ärendet för att avgöras av presidenten i statsrådet. Då beslutar presidenten om ärendet efter föredragning av inrikesministern utan att statsrådet lägger fram förslag till avgörande.

Försvarsmakten verkställer republikens presidents beslut om ordnande av övningen och förordnar med stöd av republikens presidents beslut och inom de gränser som beslutet anger de värnpliktiga till en repetitionsövning som gäller upprätthållande av gränssäkerheten. Republikens president fattar därför inte några bindande förvaltningsbeslut som gäller enskilda personer. Gränsbevakningsväsendet beslutar på det sätt som föreskrivs i värnpliktslagen om övningens längd och eventuella förlängning för varje värnpliktig reservist som förordnats till övningen.

I fråga om det beslutsförfarande som tillämpas vid förordnande till repetitionsövning ska det uttryckligen hänvisas till beslutsförfarandet i militära kommandomål, som föreskrivs i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. I enlighet med 32 § 4 mom. i värnpliktslagen ska republikens presidents beslut också om en repetitionsövning som är avsedd för upprätthållande av gränssäkerheten och de föreskrifter som meddelats med stöd av beslutet återkallas när den situation som ledde till repetitionsövningen tillåter det. Därmed regleras den nya repetitionsövningen för dem som tjänstgör inom Gränsbevakningsväsendet på det sätt som grundlagsutskottet i sitt utlåtande GrUU 22/2016 rd ansåg vara ändamålsenligt.

Det föreslagna beslutsförfarandet motsvarar det beslutsfattande genom beslutsförfarande i militära kommandomål som föreskrivs i 32 § 4 mom. i den gällande värnpliktslagen och som gäller förordnande till repetitionsövning för en flexibel höjning av den militära beredskapen. Lagstiftningen i fråga har antagits i vanlig lagstiftningsordning med grundlagsutskottets

medverkan (GrUU 22/2016 rd). De föreslagna bestämmelserna om beslutsförfarandet bedöms därför inte vara problematiska med tanke på 58 § i grundlagen.

Bedömning

Propositionen har samband med Finlands suveränitet enligt 1 § 1 mom. i grundlagen samt med den rätt till suveränitet som Finland garanteras enligt den internationella rätten. De grunder på vilka inskränkningar till en del i de grundläggande och mänskliga rättigheterna föreslås i denna proposition kan anses godtagbara betraktade som en helhet.

Regeringen anser på de grunder som anges ovan att lagförslaget kan behandlas i vanlig lagstiftningsordning. Regeringen anser dock att det med tanke på frågans samhälleliga betydelse är önskvärt att grundlagsutskottet ger ett utlåtande i frågan, eftersom tillämpningsområdet för 48 § i värnpliktslagen utvidgas.

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 32 och 48 § i värnpliktslagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i värnpliktslagen (1438/2007) 32 § 1, 3 och 4 mom. och 48 §, av dem 32 § 3 och 4 mom. sådana de lyder i lag 500/2016, som följer:

32 §

Förordnande till repetitionsövning

Till repetitionsövning kan förordnas värnpliktiga som hör till reserven. Till repetitionsövning som avses i 48 § 5 punkten och som gäller upprätthållande av gränssäkerheten kan dock endast reservister som är placerade i gränstrupper som avses i 2 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning förordnas.

När ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det, kan värnpliktiga som hör till reserven förordnas till repetitionsövning som avses i 48 § 4 och 5 punkten med avvikelse från den tidsfrist som föreskrivs i 2 mom. Ett förordnande till repetitionsövning ges för varje enskild värnpliktig för högst 30 dagar åt gången.

Beslutet om en sådan repetitionsövning som avses i 3 mom. fattas av republikens president på föredragning av kommandören för Försvarsmakten i ett sådant beslutsförfarande som avses i 32 § 2 mom. i lagen om försvarsmakten på så sätt att försvarsministern ska vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Dessutom kan statsministern vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Bestämmelser om överföring av ett militärt kommandomål för att avgöras av republikens president i statsrådet finns i 32 § 3 mom. i lagen om försvarsmakten. Om det är fråga om en repetitionsövning som förordnas enbart för det nödvändiga upprätthållandet av gränssäkerheten, fattas beslutet dock med iakttagande av det beslutsförfarande för militära kommandomål som föreskrivs i 7 § 2 och 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Republikens presidents beslut som avses i detta moment och de förordnanden som meddelats med stöd av det ska återkallas när den situation som ledde till repetitionsövningen tillåter det.

48 §

Syftet med repetitionsövningen

Vid reservens repetitionsövningar

- 1) upprätthålls den militära kunskap och förmåga som inhämtats under beväringstjänsten samt ges utbildning för mera krävande uppgifter,
- 2) görs de värnpliktiga förtrogna med de förändringar som utvecklingen inom det militära försvaret för med sig,
- 3) övas trupphelheterna i den sammansättning som är planerad för dem,
- 4) möjliggörs en flexibel höjning av den militära beredskapen,
- 5) möjliggörs upprätthållande av gränssäkerheten, om det är nödvändigt på grund av gränssäkerhetssituationen.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 6 juni 2024

Statsminister

Petteri Orpo

Försvarsminister Antti Häkkinen

Lag

om ändring av 32 och 48 § i värnpliktslagen

I enlighet med riksdagens beslut:
ändras i värnpliktslagen (1438/2007) 32 § 1, 3 och 4 mom. och 48 §, av dem 32 § 3 och 4 mom. sådana de lyder i lag 500/2016, som följer:

Gällande lydelse

32 §

Förordnande till repetitionsövning

Till repetitionsövning kan förordnas en värnpliktig som hör till reserven.

Föreslagen lydelse

32 §

Förordnande till repetitionsövning

Till repetitionsövning kan förordnas en värnpliktig som hör till reserven. *Till repetitionsövning som avses i 48 § 5 punkten och som gäller upprätthållande av gränssäkerheten kan dock endast reservister som är placerade i gränstrupper som avses i 2 § i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning förordnas.*

När ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det, kan värnpliktiga som hör till reserven förordnas till en repetitionsövning som avses i 48 § 4 punkten med avvikelse från den tidsfrist som föreskrivs i 2 mom. Ett förordnande till repetitionsövning ges för varje enskild värnpliktig för högst 30 dagar åt gången.

Beslutet om en sådan repetitionsövning som avses i 3 mom. fattas av republikens president på föredragning av kommendören för försvarsmakten i ett sådant beslutsförfarande som avses i 32 § 2 mom. i lagen om försvarsmakten på så sätt att försvarsministern ska vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Dessutom kan statsministern vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. *Republikens presidents beslut och de förordnanden som meddelats med stöd av det ska återkallas när den situation som ledde till repetitionsövningen tillåter det.* Bestämmelser om överföring av ett militärt kommandomål för att avgöras av presidenten

När ett tvingande behov som uppstår i Finlands säkerhetspolitiska omgivning förutsätter det, kan värnpliktiga som hör till reserven förordnas till en repetitionsövning som avses i 48 § 4 och 5 punkten med avvikelse från den tidsfrist som föreskrivs i 2 mom. Ett förordnande till repetitionsövning ges för varje enskild värnpliktig för högst 30 dagar åt gången.

Beslutet om en sådan repetitionsövning som avses i 3 mom. fattas av republikens president på föredragning av kommendören för *Försvarsmakten* i ett sådant beslutsförfarande som avses i 32 § 2 mom. i lagen om försvarsmakten på så sätt att försvarsministern ska vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Dessutom kan statsministern vara närvarande och uttala sin uppfattning om saken. Bestämmelser om överföring av ett militärt kommandomål för att avgöras av republikens president i statsrådet finns i 32 § 3 mom. i lagen om försvarsmakten. *Om det är fråga om en repetitionsövning som förordnas enbart för det nödvändiga upprätthållandet*

Gällande lydelse

i statsrådet finns i 32 § 3 mom. i lagen om försvarsmakten.

Föreslagen lydelse

av gränssäkerheten, fattas beslutet dock med iakttagande av det beslutsförfarande för militära kommandomål som föreskrivs i 7 § 2 och 3 mom. i lagen om gränsbevakningsväsendets förvaltning. Republikens presidents beslut som avses i detta moment och de förordnanden som meddelats med stöd av det ska återkallas när den situation som ledde till repetitionsövningen tillåter det.

48 §

Syftet med repetitionsövningen

Vid reservens repetitionsövningar

- 1) upprätthålls den militära kunskap och förmåga som inhämtats under beväringstjänsten samt ges utbildning för mera krävande uppgifter,
- 2) görs de värnpliktiga förtrogna med de förändringar som utvecklingen inom det militära försvaret för med sig,
- 3) övas trupphelheterna i den sammansättning som är planerad för dem,
- 4) möjliggörs en flexibel höjning av den militära beredskapen.

48 §

Syftet med repetitionsövningen

Vid reservens repetitionsövningar

- 1) upprätthålls den militära kunskap och förmåga som inhämtats under beväringstjänsten samt ges utbildning för mera krävande uppgifter,
- 2) görs de värnpliktiga förtrogna med de förändringar som utvecklingen inom det militära försvaret för med sig,
- 3) övas trupphelheterna i den sammansättning som är planerad för dem,
- 4) möjliggörs en flexibel höjning av den militära beredskapen,
- 5) möjliggörs upprätthållande av gränssäkerheten, om det är nödvändigt på grund av gränssäkerhetssituationen.

Denna lag träder i kraft den 20 .