



11.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

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

Eduskunnan puolustusvaliokunta on 6.6.2024 pyytänyt puolustusministeriön kirjallista asiantuntijalausuntoa otsikon asiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia siten, että lakiin lisättäisiin uusi kertausharjoitus, jolla voitaisiin määrätä nopeutetulla menettelyllä asevelvollisia kertausharjoituksiin rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella.

1 Keskeiset ehdotukset

1.1 Kertausharjoitus rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi (48 §)

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia siten, että lain 48 §:ään lisättäisiin uusi kertausharjoitus rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi. Ehdotettu kertausharjoitus mahdollistaisi valmiuden joustavan kohottamisen silloin, kun rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä häiriö ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuva tai tällaista uhkaa ei voitaisi tilanteessa osoittaa.

Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin viimesijaisena keinona. Kertausharjoituksen järjestäminen edellyttäisi laajuudeltaan tai tilannekehitykseltään poikkeuksellista tilannetta, jossa rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei olisi Rajavartiolaitoksen virassa olevan henkilöstön voimin mahdollista rajaturvallisuuden vaarantumatta, tai se muodostuisi olosuhteet huomioiden kohtuuttoman vaikeaksi myös muiden viranomaisten virka-apu huomioiden.

Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi hybridiuhkista johtuva erittäin nopeasti kehittynyt rajaturvallisuuden häiriö laajamittaisen välineellistetyn maahantulon muodossa tai suuronnettomuudesta taikka pandemiasta johtuva laaja-alainen rajasulkua tai valtakunnan rajan tehostettua valvontaa edellyttävä tilanne.

1.2 Kertausharjoitukseen määrääminen (32 §)

Esityksessä ehdotetaan lisäksi muutettavaksi asevelvollisuuslain 32 §:ää siten, että rajaturvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen perusteella järjestettäviin kertausharjoituksiin olisi mahdollista määrätä rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä laissa säädettyä kolmen kuukauden määräaikaa nopeammin.

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



11.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

Tarkoituksena olisi rajata rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä kertausharjoitus koskemaan vain tarvittavan koulutuksen saaneita Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä. Puolustusvoimien alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä ei siten olisi oikeus määrätä nopeutetulla menettelyllä kertausharjoituksiin rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Poikkeuksellinen kertausharjoitus koskisi vain Rajavartiolaitoksen reserviläisiä, joilla olisi riittävät tiedot, taidot ja valmiudet toimia Rajavartiolaitoksen virkamiehiä avustavissa tehtävissä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi kertausharjoitusten aikana.

Päätös kertausharjoituksen järjestämisestä esitetään tehtäväksi päätöksentekomenettelyssä, jossa sovellettaisiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa tarkoitettua sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä. Päätöksen tekisi tasavallan presidentti sisäministerin esittelystä.

Päätös ja sen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii.

2 Tavoitteet

Tavoitteena on laajentaa keinoja, joilla pystytään reagoimaan nopeasti kehittyviin rajaturvallisuuden muutoksiin.

Tavoitteena on mahdollistaa rajaturvallisuuden ylläpitämisen valmiuden joustava kohottaminen tilanteissa, joissa rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä häiriö ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuva, tai kun uhkan sotilaallista luonnetta ei pystyttäisi osoittamaan esimerkiksi toiminnan peittelystä luonteesta johtuen. Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi hybridiuhkista johtuva erittäin nopeasti kehittyvä rajaturvallisuuden häiriö laajamittaisen välineellistetyn maahantulon muodossa. Kyseessä voisi olla myös esimerkiksi valtakunnan rajan tehostettua valvontaa edellyttäviä tilanteita pandemian tai suuronnettomuuden vaikutusten Suomeen leviämisen estämiseksi.

3 Pääasialliset vaikutukset

Ehdotettu muutos vahvistaisi Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia turvata toimintakykynsä henkilöresurssiensa osalta kaikissa turvallisuustilanteissa. Muutos tukisi Rajavartiolaitoksen kykyä reagoida nopeammin turvallisuustilanteen äkillisiin muutoksiin ja vastata vakavien rajaturvallisuuden häiriötilanteiden asettamiin vaatimuksiin. Kokeneet virkamiehet voisivat keskittyä vaativampiin tehtäviin, kun reserviin kuuluvat asevelvolliset tukisivat Rajavartiolaitosta yksinkertaisemmissa tehtävissä. On tunnistettu, että esityksen myötä perus- ja ihmisoikeuksia koskeva koulutustarve lisääntyy.

Esitys vahvistaisi lisäksi kansallista turvallisuutta, koska nopeasti kehittyviin tilanteisiin pystyttäisiin vastaamaan nopeammin ja uhkia kyettäisiin torjumaan ennakoivammin. Ehdotettu muutos parantaisi myös maanpuolustukseen liittyvää valmiutta, koska kertausharjoituksissa harjoitettaisiin myös maanpuolustukseen liittyviä taitoja.

Taloudelliset vaikutukset määräytyisivät sen mukaan, kuinka paljon ehdotettuja kertausharjoituksia toimeenpantaisiin. Toteutuessaan kertausharjoituksilla olisi vaikutusta esimerkiksi Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen logistisiin toimintoihin. Kertausharjoituksista aiheutuva lisätyö koostuisi kouluttajatuen selvittämisestä ja mahdollistami-



11.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

sesta, koulutus- ja joukkomateriaalin hankkimisesta ja jakamisesta, kertausharjoitukseen määrätyn joukon käyttämien tilojen, alueiden ja majoituksen mahdollistamisesta, sekä turvallisuudesta ja kuljetustuen järjestämisestä aiheutuvasta lisätyöstä. Esityksellä olisi myös vaikutusta Puolustusvoimien aluetoimistojen asiakaspalvelutehtävien määrään. Aluetoimistot käsittelevät esimerkiksi kertausharjoituksista vapauttamista koskevat hakemukset ja niitä koskevat mahdolliset oikaisuvaatimukset.

Taloudellisten vaikutusten ja työnantajiin kohdistuvien vaikutusten osalta on huomiotava, että kertausharjoitus koskisi joka tapauksessa vain Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja ja tarvittavan koulutuksen saaneita reserviläisiä. Työnantajalla on lisäksi mahdollisuus hakea asevelvollisuuslain 89 §:n mukaista vapautusta yleisen tai sotilaallisen edun vuoksi (VAP-varaus) työntekijöihin, joiden tehtävät on katsottu kriittiseksi työnantajien toiminnan jatkuvuuden kannalta. VAP-varausta koskevat hakemukset toimitetaan aluetoimistossa ratkaistavaksi, millä olisi aluetoimistojen työmäärää lisäävä vaikutus.

Ahvenanmaalla voidaan järjestää harjoituksia, jotka liittyvät rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja joissa ei ole sotilaallisia elementtejä, ja ehdotetut kertausharjoitukset koskisivat ja tukisivat vain samoja rajaturvallisuuden ylläpitämisen tehtäviä, joita Rajavartiolaitos suorittaa maakunnassa muutoinkin. Ahvenanmaalla tehtävät voisivat pitää lisäksi sisällään esimerkiksi meripelastus- ja ympäristövahinkojen torjuntatehtäviä ja niiden tukitehtäviä. Edellytyksenä on, että tehtäviin on saatu tarvittava koulutus.

Lisäksi on tunnistettu, että nopeutetulla menettelyllä järjestettävillä kertausharjoituksilla on vaikutuksia useisiin perusoikeuksiin. Keskeisimpiä ovat oikeus henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §), liikkumisvapaus (9 §), yksityiselämän suoja (10 §), sivistyksellisten oikeuksien suoja (16 §), oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (18 §) sekä oikeus tehokkaisiin oikeus-suojakeinoihin (21 §).

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

Kertausharjoitukseen voitaisiin määrätä kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan. Ehdotetun kertausharjoituksen osalta ei kuitenkaan huomioitaisi asevelvollisuuslain 50 §:ssä säädettyjä kertausharjoituksen yhteenlaskettuja enimmäisajoja, millä on vaikutusta yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Kertausharjoitukseen määrätty voi kuitenkin hakea vapautusta asevelvollisuuslain 34 §:n 2 momentin mukaisesti ja edelleen vapautusta koskevaan päätökseen on mahdollista hakea oikaisua ja viime kädessä saattaa kutsunta-asiain keskuslautakunnan ratkaistavaksi.

Rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi määrättävässä kertausharjoituksessa reserviin kuuluvia asevelvollisia voitaisiin käyttää rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa esimerkiksi rajojen valvonnassa aistivalvonta- ja partiointitehtävissä, vartiointi-, opastus- ja liikenteenohjaustehtävissä sekä erilaisissa tukitehtävissä, kuten kuljetustehtävissä tai johtamisjärjestelmäverkkojen ylläpidossa. Palveluksessa olevan asevelvollisen ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa tarkoitettuun asepalvelukseen otetun toimivaltuuksista säädetään rajavartiolain 34 d §:ssä.



11.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

Asevelvollisille jaettaisiin tarvittavat suoja-, viesti- ja voimankäyttövälineet avustavia tehtäviä suorittaessa, minkä lisäksi he toimisivat tehtävillä Rajavartiolaitoksen virkamiehen suorassa valvonnassa ja läheisyydessä. Rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi kertausharjoitukseen määrättyjä asevelvollisia ei käskettäisi tehtäviin, joita suorittaessaan he lähtökohtaisesti osallistuisivat asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin 1-4 kohdissa tarkoitettuja tehtäviä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja niiden sijainnista johtuen voimakeinojen käyttöä tai hätävarjelua edellyttävä vaarallinen tilanne voi syntyä riskiarvioinnista huolimatta yllättäen, eikä riskiä voi täysin poistaa kertausharjoituksen tarkoitusta vaarantamatta.

Asevelvollisilla olisi kuitenkin koulutukselliset ja välineelliset valmiudet tarvittaessa minimoida itseensä tai muihin kohdistuvat fyysiset oikeudenloukkaukset esimerkiksi turvautumalla virkamiehen apuun, kutsumalla lisääpua paikalle, suojautumalla, tai tarvittaessa käyttämällä soveltuvaa ja oikeasuhtaista voimaa siten, kuin rajavartiolain 34 d §:n 3 momentissa ja 35 §:n 2 momentissa säädetään.

4 Vaihtoehdot

Vaihtoehtona nyt ehdotetuille muutoksille on nykytilan säilyttäminen ennallaan, jolloin kertausharjoitukset rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi eivät olisi mahdollisia. Vaihtoehtoina on myös tarkasteltu Rajavartiolaitoksen palkatun henkilöstön määrän lisäämistä, Rajavartiolaitoksen EVP-reservin (vakituisesta palveluksesta eronneiden muodostama reservi) ja palveluksessa olevien varusmiesten hyödyntämisestä, kansainvälisen avun vastaanottamista sekä Puolustusvoimien reserviläisten määräämistä palvelukseen asevelvollisuuslain 79§:n mukaisesti vakavassa tilanteessa.

Puolustusvoimat voivat antaa virka-apua Rajavartiolaitokselle siten kuin rajavartiolain 79 §:ssä säädetään. Pykälän 1 momentin mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada Puolustusvoimilta virka-apuna rajaturvallisuuden ylläpitoon kotimaassa liittyvän tehtävän sekä laissa eräiden alusten ja niitä palvelevien satamien turvatoimista ja turvatoimien valvonnasta (485/2004) tarkoitettua Rajavartiolaitokselle säädetyn tehtävän suorittamiseksi tarpeellista kalustoa, henkilöstöä ja erityisasiantuntemusta, jos virka-apun antaminen voi tapahtua vaarantamatta Puolustusvoimille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista. Puolustusvoimien virka-apu on lisäksi tarkoitettu tilapäiseksi. Viime vuosina kaikki puolustushaarat ovat antaneet omaan toimialaansa kuuluvaa virka-apua yksittäisiä kertoja, sisältäen esimerkiksi kuljetustukea, materiaalia, valvonnan tehostamista ja lentotoimintaan liittyvää tukea.

Tarkasteltujen vaihtoehtojen ei katsottu vastaavan esityksessä kuvattuun tarpeeseen virkamiesten lisäämisen osalta taloudellisista syistä sekä koulutukseen tarvittavan ajan vuoksi. Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevien varusmiesten osalta tarvittavan koulutuksen mahdollinen keskeneräisyys muodostaisi haasteen varusmiesten käytölle esityksessä kuvatuissa tilanteissa. Puolustusvoimien virka-apun osalta haasteeksi muodostuisi rajaturvallisuustehtäviin tarvittavan koulutuksen puute Puolustusvoimien virka-apun osalta. On myös todennäköistä, että tilanteessa, jossa kertausharjoitus rajaturvallisuusperusteella jouduttaisiin järjestämään, Puolustusvoimien tulee turvata myös oma toimintakykynsä, jolloin järjestettävissä olevan virka-apun määrä ei olisi merkittävä. EVP-reservin ja kansainvälisen avun osalta haasteellisena pidettiin näillä saavutettavien



11.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

henkilöresurssien määrää. Asevelvollisuuslain 79 §:n mukainen tilanne puolestaan edellyttäisi poikkeusolojen toteutamisesta ja määräys olisi annettavissa enintään 14 päiväksi, mikä ei vastaa esityksessä kuvattuun tarpeeseen.

5 Asian valmistelu

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

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

Esityksen valmistelu aloitettiin virkatyönä. Valmistelua jatkettiin puolustusministeriön 2.5.2024 asettamassa työryhmässä, jonka tehtävänä oli selvittää asevelvollisuuslain muutostarpeita koskien kertausharjoitusten järjestämistä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi sekä valmistella ehdotus tarvittaviksi säädösmuutoksiksi. Työryhmään kuului puolustusministeriön, sisäministeriön, sekä Pääesikunnan edustajat. Hallituksen esityksen luonnoksesta järjestettiin lausuntokierros 15.5.–26.5.2024. Ruotsinkielinen esitysluonnos toimitettiin lausuntokierrokselle käännöksen valmistuttua 20.5.2024, ja esitysluonnokselle varattiin yhtä pitkä lausuntoaika.

Lausuntokierros oli tavanomaista lyhyempi itärajan muuttuneen turvallisuustilanteen, ja siihen liittyvän asian kiireellisyyden vuoksi. Vaikka kyse on periaatteellisesti merkittävästä asiasta, esityksen antaminen kiireellisenä siten, että eduskunta ehtisi käsitellä esityksen vielä kevätistuntokauden 2024 aikana katsottiin välttämättömäksi kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Yleisesti esityksen tavoitteita pidettiin annetuissa lausunnoissa kannatettavina ja tarpeellisinä turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset huomioiden. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota erityisesti tarpeeseen tarkentaa tilanteita, joissa kertausharjoitus rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi tulisi sovellettavaksi ja millaisiin tehtäviin kertausharjoituksiin määrättyjä asevelvollisia käytettäisiin, sekä tarve muiden toteuttamisvaihtoehtojen tarkempaan kuvailuun. Lisäksi saaduissa lausunnoissa kiinnitettiin huomiota kertausharjoitukseen määräämisen aikajänteeseen ja nopeutetun menettelyn vaikutuksiin asevelvollisten mahdollisuuteen järjestää henkilökohtaiset asiansa kuntoon sekä siviilielämässä että työpaikoilla. Tämän lisäksi esille nousi tarve varmistaa asevelvollisten riittävä koulutus- ja osaamistaso myös perus- ja ihmisoikeuksien ymmärtämisen osalta.



11.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitusneuvos lainsäädäntöjohtajana Hanna Nordström
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

Esityksen jatkovalmistelussa kiinnitettiin erityistä huomiota siihen, että tilanteet, joissa kertausharjoitus rajaturvallisuuden välttämättömäksi ylläpitämiseksi voisi tulla kyseeseen, tulevat tarkemmin kuvatuiksi. Jatkovalmistelussa myös esityksen suhteen tarkastelua perustuslakiin ja muihin asevelvollisuuslain mahdollistamiin toimintoihin, kuten virka-apuun on edelleen pyritty laajentamaan ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevaa arviota täsmentämään, siten että esityksessä tuodaan tarkemmin esiin esitetyn kertausharjoituksen välttämättömyys suhteessa voimassaolevan lainsäädännön mahdollistamiin muihin vaihtoehtoihin. Esityksessä on lisäksi tarkennettu arviota siitä, missä määrin Ahvenanmaan demilitarisointi, perustuslaki ja Ahvenanmaan itsehallintolaki mahdollistavat ehdotetun poikkeusmenettelyn käytön Ahvenanmaalla. Saadun palautteen perusteella myös esitettyä asevelvollisuuslain 32 §:n 4 momentin sääntelyä tarkennettiin tavoitellun päätöksentekomenettelyn selkeyttämiseksi.

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

6 Voimaantulo

Laki on ehdotettu tulemaan voimaan viimeistään 15.7.2024.