



Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi
asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n
muuttamisesta
- kertausharjoituksiin määrääminen
rajaturvallisuusperusteella**

Eduskunnan perustuslakivaliokunta
20.06.2024

Tausta ja tavoite

- Sisäministeriön rajavartio-osasto on 31.1.2024 tehnyt puolustusministeriölle esityksen, jossa ehdotetaan asevelvollisuuslain muuttamista siten, että reservin kertausharjoituksia voitaisiin järjestää myös rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella. Lisäksi ehdotetaan, että kertausharjoitukseen voisi määrätä nopeatutulla menettelyllä.
- Tavoitteena on parantaa Rajavartiolaitoksen kykyä vastata nopeasti muuttuviin rajaturvallisuustilanteisiin.

Keskeiset ehdotukset (48 §)

- uusi kertausharjoitus rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi

- Asevelvollisuuslakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että lain 48 § :ään lisättäisiin uusi kertausharjoitus, jonka tarkoituksena olisi mahdollistaa rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen.
- Uusi kertausharjoitus mahdollistaisi rajaturvallisuuden ylläpitämisen silloin, kun häiriö ei olisi sotilaallisesta uhasta johtuva tai tällaista uhkaa ei voitaisi tilanteessa osoittaa.
- Menettelyä käytettäisiin vain, kun poikkeuksellisissa ja vakavissa rajaturvallisuuden häiriötilanteissa on välttämätöntä turvata rajaturvallisuuden ylläpitäminen sekä Rajavartiolaitoksen toimintakyky ja resurssit.
- Tällaisia tilanteita voisivat olla esimerkiksi
 - hybridiuhkista johtuva erittäin nopeasti kehittyvä rajaturvallisuuden häiriö laajamittaisen välineellistetyn maahantulon muodossa tai
 - suuronnettomuudesta taikka pandemiasta johtuva laaja-alainen rajasulkua tai valtakunnan rajan tehostettua valvontaa edellyttävä tilanne.

Keskeiset ehdotukset (32 §)

- kertausharjoitukseen määrääminen

- Kertausharjoitukseen voitaisiin määrätä vain tarvittavan koulutuksen saaneita Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä, eivätkä ne siten mahdollistaisi Puolustusvoimien alaisuuteen sijoitettujen reserviläisten määräämistä kertausharjoituksiin rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella.
- Määräys kertausharjoitukseen annettaisiin kunkin asevelvollisen osalta 30 päiväksi kerrallaan.
 - Kertausharjoitusmääräyksen jatkuminen yhtäjaksoisesti yli 30 päivää saman asevelvollisen osalta on arvioitu erittäin epätodennäköiseksi.
 - Kertausharjoituksissa noudatetaan rotaatiosuunnitelmaa.
- Kertausharjoitusvuorokausien enimmäisajat eivät koskisi ehdotettua uutta kertausharjoitusta.
 - Määrätyt kertausharjoitusvuorokaudet kuitenkin kerryttäisivät reservin sotilasarvon ylennyksiin vaadittavia kertauspäiviä.

Keskeiset ehdotukset (32 §)

- nopeutettu menettely

- Uuteen kertausharjoitukseen olisi mahdollista määrätä asevelvollisuuslaissa säädettyä 3 kuukauden määräaika nopeammin Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä.
- Päätöksen kertausharjoituksesta rajaturvallisuusperusteella tekisi tasavallan presidentti sisäministerin esittelystä.
- Päätöksenteossa noudatettaisiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 § :n 2 ja 3 momentissa säädettyä sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä.
- Päätös ja sen nojalla annetut määräykset olisi peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii.
- Vastaava nopeutettu menettely on ollut voimassa sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen mahdollistamiseksi vuodesta 2016 lähtien.

Vaihtoehdot ja niiden tarkastelu (1/2)

- Nykytilan säilyttäminen
 - Kertausharjoituksen järjestäminen rajaturvallisuusperusteella ei ole mahdollista.
- Rajavartiolaitoksen palkatun henkilöstön määrän lisääminen
 - Taloudellisesti ja ajallisesti tarkasteltuna ei toteuttamiskelpoinen vaihtoehto.
- Rajavartiolaitoksen EVP-reservin (vakituisesta palveluksesta eronneiden muodostama reservi) hyödyntäminen
 - EVP-reservi kokonaismäärältään pieni ja maantieteellisesti hajautunut, eikä siten vastaa tarpeeseen.
- Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevat varusmiehet ja vapaaehtoisessa asepalveluksessa olevat naiset
 - Koulutusaika on tiivis ja käytettävyyteen vaikuttaisi se, missä vaiheessa koulutusta varusmiehet ovat.

Vaihtoehdot ja niiden tarkastelu (2/2)

- Kansainvälinen apu
 - Määrältään rajattua, eikä vastaa esityksessä kuvattuun tarpeeseen.
- Puolustusvoimien virka-apu
 - Tilanteessa, jossa uusi kertausharjoitus tulisi tarpeelliseksi, on todennäköistä, että myös Puolustusvoimien toimintakyky tulee turvata.
 - Puolustusvoimien palveluksessa olevilla ei myöskään olisi koulutusta rajaturvallisuustehtäviin, joten ei vastaa esityksessä kuvattuun tarpeeseen.
 - Puolustusvoimien virka-apu kohdistuisi lähinnä tukitehtäviin, kuten esimerkiksi liikenteen ohjaamiseen.
- Puolustusvoimien reserviläisten määrääminen palvelukseen vakavissa tilanteissa
 - Asevelvollisuuslain 79 § :n nojalla palvelukseen määrättävillä ei olisi koulutusta rajaturvallisuustehtäviin.
 - Määräys edellyttäisi poikkeusolojen toteamista ja määräys on annettavissa enintään 14 päiväksi.

Esityksen suhde perustuslakiin

- Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitetun asevelvollisen määrääminen nopeutetulla menettelyllä kertausharjoitukseen on tunnistettu olevan merkityksellistä usean perusoikeuden kannalta.
- Keskeisimpiä ovat
 - oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen (7 §),
 - yhdenvertaisuus (6 §),
 - liikkumisvapaus (9 §),
 - yksityiselämän suoja (10 §),
 - oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla (18 §) sekä
 - oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (21 §).

Esityksen suhde perustuslakiin – Maanpuolustusvelvollisuus ja asevelvollisten tehtävät Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena (1/2)

- Maanpuolustusvelvollisuuden on katsottu muodostavan hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia (PeVL 9/2007).
- Ehdotetussa kertausharjoituksessa asevelvollisten tehtävät rajavartiolain 34 d § :n mukaisia.
 - Perustuslakivaliokunta on katsonut rajavartiolain 34 d § :n mukaiset tehtävät asevelvollisille sopiviksi ja asevelvollisten koulutusta edistäviksi (PeVL 6/2018).
- Kertausharjoitukseen määrättyjä 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.



Esityksen suhde perustuslakiin – Maanpuolustusvelvollisuus ja asevelvollisten tehtävät Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena (2/2)

- Läheskään kaikissa tehtävissä ei kuitenkaan olisi kyse rajavartiolain 34 d § :ssä tarkoitettujen ja alla lueteltujen toimivaltuuksien käytöstä.
 - oikeus selvittää henkilöllisyys ja ottaa henkilötuntemerkit noudattaen, mitä rajavartiolain 36 § :n 1 ja 2 momentissa ja ulkomaalaislain (301/2004) 131 § :n 1 ja 2 momentissa säädetään;
 - oikeus pysäyttää kulkuneuvo ja ohjata liikennettä noudattaen, mitä 38 § :ssä säädetään;
 - oikeus suorittaa 65 § :ssä tarkoitettuun rajavartiomiehen toimenpiteeseen liittyvä turvallisuustarkastus noudattaen, mitä 65 a § :ssä säädetään;
 - oikeus estää rajavartiomiehen kiinni tai säilöön ottaman henkilön tai sellaisen henkilön, jonka henkilökohtaiseen vapauteen rajavartiomies on kohdistanut muun toimenpiteen, poistuminen käskyin ja kehotuksin sekä suorittaa näihin tehtäviin liittyviä kuljetuksia;
 - oikeus suorittaa Rajavartiolaitoksen tutkittavaan rikokseen tai Rajavartiolaitokselle säädettyyn hallinnolliseen tehtävään liittyvä kirjaamistehtävä.



Esityksen suhde perustuslakiin – Ahvenanmaan maakunta

- Esityksellä toteutettaisiin valtakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluvaa Rajavartiolaitokselle säädettyä rajaturvallisuuden ylläpitämisen tehtävää ja siihen esimerkiksi liittyvää meripelastustehtävää.
- Ahvenanmaan demilitarisoidulla alueella asevelvollisten tehtävät Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena eivät ole sotilaallisia.
- Ahvenanmaalla voidaan järjestää harjoituksia, joissa ei ole sotilaallisia elementtejä, joten ehdotettu nopeutetussa menettelyssä järjestettävä kertausharjoitus rajaturvallisuusperusteella ei aiheuttaisi muutoksia nykytilaan.
- Ehdotettu sääntely ei siten ole ongelmallinen Ahvenanmaan itsehallintolain tai kansanvälisoikeudellisen aseman eikä perustuslain 127 § :n kannalta.



Esityksen suhde perustuslakiin – Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (1/2)

- Asevelvollisille ei ehdoteta lisätoimivaltuuksia.
- Rajavartiolain 34 d §:ssä tarkoitetut tehtävät eivät lähtökohtaisesti edellytä voimakeinojen käyttöä, eivätkä ne ole asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaisia vaarallisia tehtäviä, joita asevelvolliset eivät saa suorittaa.
 - Rajavartiolain 34 d § on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.
- Asevelvollisille jaettaisiin tarvittavat suoja-, viesti- ja voimankäyttövälineet avustavia tehtäviä suorittaessa, minkä lisäksi he toimisivat tehtävillä Rajavartiolaitoksen virkamiehen suorassa valvonnassa ja läheisyydessä.



Esityksen suhde perustuslakiin – Oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (2/2)

- Asevelvollisilla olisi siten koulutukselliset ja välineelliset valmiudet tarvittaessa minimoida itseensä tai muihin kohdistuvat fyysiset oikeudenloukkaukset esimerkiksi turvautumalla virkamiehen apuun, kutsumalla lisäapua paikalle, suojautumalla, tai tarvittaessa käyttämällä soveltuvaa ja oikeasuhtaista voimaa siten, kuin rajavartiolaitain 34 d §:n 3 momentissa ja 35 §:n 2 momentissa säädetään.
 - Rajavartiolaitain 34 d §:n 3 momentti sisältää informatiiviset viittaukset rajavartiolaitain 35 §:n 2 momenttiin, rikoslain hätävarjelusääntelyyn, aluevalvontalakiin sekä sotilaan ja sotilasesimiehen voimankäyttöä koskevaan sääntelyyn.
 - Rajavartiolaitain 35 §:n 2 momentissa säädetään rajavartiomiehen tilapäisestä avustamisesta tämän pyynnöstä tai suostumuksella tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua siviilisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamisessa. Välttämättömien voimakeinojen käyttö toteutuisi rajavartiomiehen ohjauksessa.
- Asevelvolliset asetettaisiin vain etukäteen arvioidulla tavalla heille soveltuvaksi pidettäviin turvalliisiin ja aseettomiin tehtäviin, joihin he ovat saaneet tarvittavan koulutuksen.

Esityksen suhde perustuslakiin – Yhdenvertaisuus

- Kertausharjoitukseen voitaisiin määrätä ainoastaan Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja asevelvollisia.
 - Koulutuksen aikana saatu tieto siitä, että heitä voidaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena myös rauhan aikana.
- Kertausharjoitukseen voitaisiin määrätä, vaikka AseVL 50 §:ssä säädetty yhteenlasketut kertausharjoitusten enimmäisajat olisivat täyttyneet
 - Kuitenkin kertausharjoitukset kerryttäisivät reservin sotilasarvon ylennyksiin vaadittavia kertauspäiviä.
- Perustuslakivaliokunta on aiemmin katsonut ongelmattomaksi (PeVL 37/1997 vp) erilaiset palvelusajat muun muassa erilaisista koulutustarpeista johtuen.
 - Ehdotettu kertausharjoitus koskisi nimenomaan Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja asevelvollisia.

Esityksen suhde perustuslakiin – Oikeusturva

- Ehdotetusta kertausharjoituksesta saisi hakea vapautusta samassa menettelyssä kuin tavanomaisesta kertausharjoituksesta, mutta edellytykset vapautuksen myöntämiselle olisivat tiukemmat eli samat kuin vapautukselle sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen tarkoituksessa nopeutetussa menettelyssä määrättävästä kertausharjoituksessa.
 - Säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 22/2016 vp, s. 3–4).
- Vapautusta koskeva asia olisi mahdollista saattaa viime kädessä kutsunta-asiain keskuslautakunnan ratkaistavaksi.
- Kertausharjoituksen johtaja voisi lisäksi asevelvollisuuslain 59 § :n mukaisesti myöntää asevelvolliselle luvan poistua palveluspaikasta henkilökohtaisen pakottavan syyn takia.

Esityksen suhde perustuslakiin – Tasavallan presidentin päätöksenteko

- Päätöksen kertausharjoituksesta rajaturvallisuusperusteella tekisi tasavallan presidentti sisäministerin esittelystä.
- Päätöksenteossa noudatettaisiin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 § :n 2 ja 3 momentissa säädettyä sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä.
- Päätös ja sen nojalla annetut määräykset olisi peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii.
- Puolustusvoimat panisi täytäntöön tasavallan presidentin päätöksen harjoituksen järjestämisestä ja määräisi asevelvolliset tasavallan presidentin päätöksen nojalla ja päätöksen asettamissa rajoissa rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoitukseen.

Perusoikeusrajoitusten täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja oikeasuhtaisuus (1/2)

- Oikeasuhtaisuutta arvioitaessa tulee huomioitavaksi erityisesti:
 - Uusi nopeutettu kertausharjoitus tulisi sovellettavaksi vain poikkeuksellisissa tilanteissa, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteesta johtuen ja Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä.
 - Päätöksen kertausharjoituksesta tekisi tasavallan presidentti.
 - Määräys voitaisiin antaa kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan ja peruutettava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii. Kertausharjoituksen tarkoituksenmukaisuutta arvioitaisiin kunkin asevelvollisen osalta siis jatkuvasti.
 - Asevelvollisella oikeus hakea vapautusta ja viime kädessä saattaa asia kutsunta-asiain keskuslautakunnan ratkaistavaksi. Asevelvollisella on myös oikeus hakea lupaa poistua palveluspaikasta pakottavan syyn takia.

Perusoikeusrajoitusten täsmällisyys, tarkkarajaisuus ja oikeasuhtaisuus (1/2)

- Soveltamisala ehdotetussa menettelyssä on rajattu, sillä toimenpiteet kohdistuivat ainoastaan Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuihin reserviläisiin.
- Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitetuilla asevelvollisilla on koulutuksen aikana saatu tietämys siitä, että heitä voidaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena myös rauhan aikana. Käytännössä sijoittamisessa pyritään lisäksi huomioimaan asevelvollisen oma halukkuus ja soveltuvuus.
- Ottaen huomioon lisäksi ehdotetun välttämättömyysedellytyksen, ehdotuksen yhteiskunnallinen merkitys ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen intressi, ehdotettuun sääntelyyn liittyvien perusoikeusrajoitusten voidaan katsoa olevan kokonaisuutena arvioiden oikeasuhtaisia sekä riittävän täsmällisiä ja tarkkarajaisia.

Säättämisjärjestys

- Ehdotettu laki ei sisällä säännöksiä, jotka olisivat ristiriidassa perustuslain kanssa, ja esitys voidaan käsitellä perustuslain 72 § :n mukaisesti tavallisen lain säättämisjärjestyksessä.