Sisäministeriö
Rajavartio-osasto
Ylitarkastaja Anne Ihanus 19.4.2016

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

HALLITUKSEN ESITYS EDUSKUNNALLE LAIKSI ASEVELVOLLISUUSLAIN MUUTTAMISESTA

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt sisäministeriön ja Rajavartiolaitoksen asiantuntijaa kuultavaksi sekä kirjallista lausuntoa hallituksen esityksestä laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta. Sisäministeriön rajavartio-osasto pitää yleisesti hallituksen esityksen tavoitteita perusteltuina ja kannatettavina ja lausuu kunnioittaen seuraavaa.

Yleistä

Rajavartiolaitos osallistuu rajavartiolain (578/2005) 3 ja 25 §:n perusteella valtakunnan puolustamiseen. Turvallisuuspoliittisen tilanteen muutos ja sen mukanaan tuoma uhkien monipuolistuminen korostavat aiempaa enemmän Rajavartiolaitoksen merkitystä keskeisenä osana puolustusjärjestelmää ja puolustusvalmiuden kohottamista. Rajavartiolaitoksen osallistuminen sotilaalliseen maanpuolustukseen on huomioitu puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen yhteisessä operatiivisessa suunnittelussa.

Rajavartiolaitoksella on riittävät toimivaltuudet niin sisäisen turvallisuuden tilanteisiin kuin sotilaallisen voimankin käyttöön. Osaava henkilöstö, riittävä materiaali ja kyky nopeaan toimeenpanoon sekä riittävät reservit toiminnan jatkuvuuden turvaamiseen tekevät Rajavartiolaitoksesta hybridiuhkien hallintaan tehokkaan organisaation.

Puolustusvalmiuden kohottamista edellyttävässä tilanteessa rajajoukkojen ensisijaisena tehtävänä on tehostettu rajaturvallisuuden ylläpitäminen sekä valtakunnan alueellisen koskemattomuuden turvaaminen ja sotilaallisten maanpuolustustehtävien valmistelu. Rajavartiolaitoksen valmiuden kohottamisen alkutoimet toteutetaan sisäisin toimenpitein, ja kasvaneeseen intensiteettiin vastataan palkatun henkilöstön kohdentamisella tilanteen mukaisesti sinne, missä voimavaroja tarvitaan. Rajavartiolaitoksen sotilaallisen valmiuden kohottamiseksi voidaan määrätä asevelvollisia rajajoukkojen kertausharjoitukseen.

Puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen yhteiseen puolustussuunnitelmaan perustuvassa joustavassa ja etupainoisessa valmiuden kohottamisessa kertausharjoituksiin kutsuttavista asevelvollisista merkittävä prosenttiosuus on Rajavartiolaitoksen rajajoukkoihin kuuluvia asevelvollisia. Rajajoukoissa on reservissä olevien asevelvollisten lisäksi huomattavan suuri määrä Rajavartiolaitoksen virassa olevaa henkilökuntaa. Tämä tulee ottaa huomioon kertausharjoituksia suunniteltaessa.

Rajavartiolaitos vastaa omien sodan ajan rajajoukkojensa kertausharjoituksista ja Rajavartiolaitoksen sotilaallisen valmiuden kohottamisesta. Käytännössä puolustusvoimat määrää asevelvolliset suunnitelman mukaisiin Rajavartiolaitoksen kertausharjoituksiin, varustaa joukot ja vastaa reserviläisten kustannuksista. Puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan tasavallan presidentin asetuksella liittää puolustusvoimiin. Tämä on tarkoituksenmukaista vasta siinä vaiheessa, kun valtakunnan alueelle kohdistuu suoranaista sotilaallista voimankäyttöä, eikä rajaturvallisuustehtävän hoitamiselle ja niihin liittyvien toimivaltuuksien käytölle ole enää edellytyksiä.

Hallituksen esityksen keskeiset ehdotukset

Sisäministeriön rajavartio-osasto pitää ehdotusta nopeutetusta kertausharjoitusmenettelystä tarpeellisena ja perusteltuna. Nopeutettu menettely parantaisi mahdollisuuksia Rajavartiolaitoksen sotilaallisen valmiuden kohottamiseen. Asiaa koskeva päätöksenteko edellyttää kuitenkin yhteensovittamista hallinnonalojen välillä.

Rajavartio-osasto painottaa, että Rajavartiolaitoksen kertausharjoitukseen määrättävien asevelvollisten osalta noudatetaan asevelvollisuuslaissa säädetyn päätöksentekomenettelyn rinnalla aina myös rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) mukaisia sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyjä. Lain 7 §:ssä säädetään tasavallan presidentin päätöksenteosta Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa. Säännöksen mukaan tasavallan presidentti päättää rajajoukkojen puolustusvalmiuden merkittävistä muutoksista sekä muista Rajavartiolaitoksen sotilaallisia maanpuolustustehtäviä koskevista laajakantoisista tai periaatteellisesti merkittävistä rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioista. Tasavallan presidentti tekee päätökset Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasioissa sisäministerin esittelystä valtioneuvoston ulkopuolella. Lain 8 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen päällikkö ratkaisee muut kuin tasavallan presidentin päätettävät sotilaskäskyasiat, jollei niitä säädetä tai määrätä muun sotilasesimiehen ratkaistavaksi.

Rajajoukkojen määrääminen asevelvollisuuslain 32 §:n 3 momentin mukaiseen nopeutettuun kertausharjoitukseen olisi todennäköisesti katsottava joko rajajoukkojen puolustusvalmiuden merkittäväksi muutokseksi tai muutoin Rajavartiolaitoksen sotilaallisia maanpuolustustehtäviä koskevaksi laajakantoiseksi tai periaatteellisesti merkittäväksi Rajavartiolaitoksen sotilaskäskyasiaksi, jolloin rajajoukkoja koskevan päätöksen tekisi tasavallan presidentti. Koska presidentti tekee rajajoukkoja koskevan päätöksen sisäministerin esittelystä, puolustusvoimien ja Rajavartiolaitoksen rinnakkaiset sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyt tulee sovittaa yhteen käytännön tasolla jo ennen virallista päätöksentekoa.

On huomattava, että Rajavartiolaitoksen rajajoukkoja voidaan kutsua palvelukseen myös epäselvissä hybridiuhkatilanteissa rajaturvallisuuden ylläpidon tehostamiseksi, mikä käytännössä tarkoittaa samalla sotilaallisen valmiuden kohottamista. Tämä lisää toiminnanvapautta valmiutta kohotettaessa. Näissäkin tilanteissa asevelvollisten määräämiseen palvelukseen sovelletaan asevelvollisuuslaissa säädettyjä päätöksentekomenettelyjä, joiden esittelystä vastaa puolustusministeriön hallinnonala. Sisäministeriön rajavartio-osaston käsityksen mukaan ehdotettu nopeutettu kertausharjoitusmenettely soveltuisi myös tilanteeseen, jossa kertausharjoitukseen kutsuttaisiin yksinomaan rajajoukkoja.

Rajavartio-osasto katsoo, että kertausharjoitusvuorokausien enimmäisaikojen kaksinkertaistaminen on perusteltua yhteiskunnallisesti tärkeiden toimintojen turvaamiseksi.

Kertausharjoitusvuorokausien enimmäisajoista poikkeaminen suostumuksen perusteella

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n mukaan asevelvollisuuden ja vapaaehtoisen asepalveluksen mukaiseen palveluun Rajavartiolaitoksessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä palvelusta puolustusvoimissa säädetään. Säännös on tulkinnanvarainen erityisesti siltä osin kuin asevelvollisuuslaissa säädetään oikeuksia tai velvollisuuksia nimenomaisesti puolustusvoimille.

Hallituksen esitykseen sisältyvän asevelvollisuuslain voimassa olevan 50 §:n 2 momentin mukaan pykälän 1 momentissa tarkoitettujen kertausharjoitusten enimmäisaikojen lisäksi asevelvollinen voidaan suostumuksensa mukaisesti määrätä hänen sodan ajan sijoituksensa mukaisen joukon kertausharjoitukseen enintään 20 päiväksi kalenterivuodessa, jos asevelvollinen on *puolustusvoimille* välttämätön joukon johtamisessa tai koulutuksessa. Säännöksen soveltuvuus myös Rajavartiolaitoksessa suoritettavaan palveluun ainoastaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain viittaussäännöksen perusteella on epäselvä.

Rajajoukkojen tiettyihin erityisosaamista vaativiin avaintehtäviin on sijoitettu pitkän kokemuksen omaavia reserviläisiä, joilla kertausharjoituksille säädetyt enimmäismäärät voivat ylittyä. Lisäksi Rajavartiolaitos hyödyntää suorituskyvyn ylläpitämiseksi myös vapaaehtoisia kertausharjoituksia, joiden koulutustehtävissä toimivat rajajoukkoihin sijoitetut reserviläiset. Nämä reserviläiset ovat Rajavartiolaitokselle välttämättömiä rajajoukkojen johtamiseen ja kouluttamiseen liittyvissä tehtävissä. Heidän käyttönsä tulisi olla mahdollista suostumuksen perusteella myös kertausharjoitusten enimmäisaikojen ylittyessä.

Edellä esitetyillä perusteilla sisäministeriön rajavartio-osasto esittää 50 §:n 2 momentin sanamuodon muuttamista joko muotoon "…, jos asevelvollinen on puolustusvoimille *tai Rajavartiolaitokselle* välttämätön joukon johtamisessa tai koulutuksessa" tai vaihtoehtoisesti poistamalla kokonaan viittauksen puolustusvoimiin, jolloin säännöksen soveltuvuudesta myös Rajavartiolaitoksessa ei ole epäselvyyttä.