Puolustusministeriö
Försvarsministeriet
Ministry of Defence

Vastine

25.06.2024

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta (HE 66/2024 vp)

Puolustusvaliokunta on pyytänyt puolustusministeriöltä vastinetta otsikon asiassa puolustusvaliokunnalle annettuihin lausuntoihin.

Puolustusministeriö toteaa vastineenaan kunnioittavasti seuraavan.

1 Ehdotetun kertausharjoituksen soveltamisala

1.1 Sääntelyn tarkkarajaisuus ja välttämättömyys

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan PeVL 27/2024 vp s. 4, että valiokunta on arvioidessaan sääntelyä sotilaallisen valmiuden joustavaksi kohottamiseksi pidettävistä kertausharjoituksista todennut, että kaikkia Suomen turvallisuusympäristössä ilmeneviä tarpeita ei ole mahdollista etukäteen laissa määritellä (PeVL 22/2016 vp, s. 3). Samoin voidaan valiokunnan mielestä todeta myös rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvistä tarpeista. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden sekä tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vuoksi ehdotettua 48 §:n 5 kohtaa on kuitenkin syytä valtiosääntöisistä syistä täsmentää siten, että siinä selvemmin kävisi ilmi, missä tilanteissa kertausharjoitukseen voidaan määrätä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Säännös voitaisiin valiokunnan mielestä muotoilla esimerkiksi siten että 48 §:n 5 kohdan mukaisen kertausharjoituksen edellytyksenä olisi välttämättömyys nopeasti kehittyvän rajaturvallisuuden häiriön torjumiseksi tai valtakunnan rajan tehostettua valvontaa edellyttävän tilanteen vaikutusten estämiseksi.

Useat lausunnonantajat, kuten **oikeuskansleri, eduskunnan oikeusasiamies ja oikeusministeriö** kiinnittävät huomiota siihen, että kertausharjoituksen soveltamisalaa ei ole esityksessä määritelty riittävällä tarkkuudella.

Oikeuskansleri toteaa lisäksi, että kertausharjoitusten välttämättömyydestä päättäminen jättää melko paljon tulkinnanvaraa päätöksentekijöille.

Eduskunnan oikeusasiamies katsoo, kuinka ”- - ”rajaturvallisuustilanne” käsitteenä vaikuttaisi antavan varsin paljon harkintavaltaa kertausharjoitukseen määräämisessä, mutta kuten esityksestä ilmenee, rajaturvallisuustilanteiden muuttuminen voi johtua

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Puolustusministeriö
PL 31
FI-00131 Helsinki
Finland

Käyntiosoite
Besöksadress
Office
Eteläinen Makasiinikatu 8
00130 Helsinki
Finland

Puhelin
Telefon
Telephone
0295 16001
Internat. +358 295 16001

Faksi
Fax
Fax
(09) 160 88244
Internat. +358 9 160 88244

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet
kirjaamo@defmin.fi
www.defmin.fi

hyvin moninaisista syistä. Ottaen huomioon kyseisen soveltamisperusteen viimesijaisuuden ja poikkeuksellisuuden, olisi nähdäkseni perusteltua säännöstasolla korostaa sitä muuttamalla säännöstä esimerkiksi muotoon,"…jos se on välttämätöntä rajaturvallisuustilanteen poikkeuksellisesta vaarantumisesta johtuen"."

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että "- - ehdotettu uusi kertausharjoitusperuste on luonteeltaan selvästi uuden tyyppinen verrattuna voimassa oleviin asevelvollisuuslain 48 §:n mukaisiin perusteisiin", mikä on oikeusasiamiehen näkemyksen mukaan merkittävä periaatteellinen muutos.

Puolustusministeriö toteaa, että ehdotettu kertausharjoitus on tarkoitettu käyttöön otettavaksi ainoastaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömien toimintojen turvaamiseksi ja poikkeuksellisissa tilanteissa. Tällainen poikkeuksellinen tilanne voisi olla, kun rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei muilla tavoin olisi mahdollista, taikka viranomaisten käytössä olevat resurssit osoittautuisivat tilanteessa riittämättömiksi siten, että rajaturvallisuuden ylläpitäminen vaarantuisi ilman nopeiden toimien käynnistämistä.

Rajavartiolain 3 §:n § momentin mukaisesti Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Lain 2 §:n 1 momentin 6 kohdan mukaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen pitää sisällään muun muassa rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvien uhkien estämisen, rajat ylittävän rikollisuuden torjumisen sekä rajanylityksen turvallisuuden varmistamisen.

Esitykseen ei ole sisällytetty tyhjentävää listaa niistä tilanteista, joissa kertausharjoitus voisi tulla sovellettavaksi, sillä Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ovat osoittaneet, että uhkatilanteet ovat uudentyyppisiä ja ne voivat kehittyä hyvinkin nopeasti. On pidetty tärkeänä, että viranomaisten toimintakyky turvataan myös tulevissa uhkatilanteissa. Olennaista on, että toimenpiteet, joihin ryhdyttäisiin, ovat välttämättömiä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Kynnys ehdotetun kertausharjoituksen järjestämiseksi onkin korkea. Viranomaiset tuottavat virkavastuulla tilannekuvaa päätöksentekoa varten ja päätöksen kertausharjoituksesta tekisi tasavallan presidentti sisäministerin esittelystä. Tasavallan presidentillä on myös oikeus omasta aloitteestaan tai sisäministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasia presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Joka tapauksessa vaatimus välttämättömyydestä edellyttää käsillä olevan tilanteen kuvaamista ja sen osoittamista, ettei muilla keinoilla ole mahdollista vastata poikkeukselliseen rajaturvallisuustilanteen muutokseen.

Lisäksi on huomattava, että verrattuna kertausharjoitukseen sotilaallisen valmiuden kohottamiseksi olisi soveltamisala ehdotetussa kertausharjoituksessa suppeampi, sillä kertausharjoitus koskisi ainoastaan Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä. Tämän voidaan osaltaan katsoa puoltavan tiettyjen perusoikeuksien rajoittamista esitetyssä laajuudessa.

Puolustusministeriö toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyjen näkökohtien perusteella ehdotetun 48 §:n 5 kohdan sisältöä voisi olla perusteltua täsmentää niin, että se kuuluisi esimerkiksi seuraavasti (muutokset hallituksen esitykseen alleja yliviivauksin):

48 §

Kertausharjoituksen tarkoitus

Reservin kertausharjoituksilla:
1) pidetään yllä varusmiespalveluksen aikana saatuja sotilaallisia tietoja ja taitoja sekä koulutetaan vaativampiin tehtäviin;
2) perehdytetään asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin;
3) harjoitetaan joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa;
4) mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen;
5) mahdollistetaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä nopeasti kehittyvän rajaturvallisuuden häiriön torjumiseksi tai valtakunnanrajan tehostettua valvontaa edellyttävän tilanteen vaikutusten estämiseksi ~~rajaturvallisuustilanteesta johtuen~~.

1.2 Esityksen suhde valmiuslakiin ja asevelvollisuuslain 79 §:ään (Reserviläisen palvelus suuronnettomuus- ja muussa vakavassa tilanteessa)

Oikeuskansleri kiinnittää huomiota siihen, että esityksessä on mainittu tilanteet, jotka liittyvät pandemioihin ja suuronnettomuuksiin, minkä vuoksi on tarpeen arvioida esityksen suhdetta valmiuslainsäädäntöön. **Oikeusministeriö** kiinnittää huomiota myös siihen, mikä on ehdotetun kertausharjoituksen suhde asevelvollisuuslain 79 §:n mukaisiin tilanteisiin. Asevelvollisuuslain 79 §:ssä säädetään, että tasavallan presidentti voi valtioneuvoston esityksestä päättää, että pääesikunta voi määrätä reservissä olevia asevelvollisia lyhyeksi, kuitenkin enintään 14 päivän ajaksi, puolustusvoimissa saamansa erityiskoulutuksen mukaisiin lääkintä-, pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja suojelualan sekä muihin vastaaviin tehtäviin, joihin ei liity sotilaallisten voimakeinojen käyttämistä, jos se on välttämätöntä valmiuslain (1552/2011) 3 §:n 4–6 kohdassa tarkoitetussa tilanteessa.

Puolustusministeriö pitää välttämättömänä, että myös normaaliolojen lainsäädännön puitteissa kehitetään viranomaisten kykyä vastata monimuotoisiin uhkiin, mihin puolustushallinnossa on järjestelmällisesti pyritty.

Valmiuslakiin on vuonna 2022 lisätty niin sanottuna pikakaistapäivityksenä uusi hybridiuhkien poikkeusolomääritelmä ja siihen liittyvät säännökset. Vuoden 2022 jälkeen turvallisuusympäristö on kuitenkin muuttunut nopeasti, eikä nykyisessä tilanteessa tehtyä valmiuslain päivitystä voida pitää riittävänä. Valmiuslain toimivaltuuksien käyttöön ottaminen pandemian, suuronnettomuuden tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseen kohdistuvan uhkan vuoksi edellyttäisi poikkeusolojen toteamista.

Asevelvollisuuslain 79 §:n mukainen palvelukseen määrääminen edellyttää poikkeusolojen toteamista. Myös palveluksen kesto on rajattu enintään 14 päivään, minkä ei katsota vastaavaan niihin tilanteisiin, joita esityksessä kuvataan. Palvelukseen voitaisiin lisäksi määrätä ainoastaan Puolustusvoimissa erityiskoulutuksen saaneita, joilla ei siis olisi koulutusta rajaturvallisuustehtäviin. On lisäksi huomattava, että palveluksesta 79 §:n mukaisissa tilanteissa enintään 14 päivän ajan on säädetty erilaisessa turvallisuusympäristössä vuonna 2007.

1.3 Hybridiuhkiin vastaaminen

Oikeuskansleri toteaa, että menettelyllä on esityksen mukaan tarkoitus vastata hybridiuhkiin. Hybridiuhka-termin käyttäminen jää kuitenkin esityksessä epämääräiseksi. Myös **oikeusministeriö** toteaa hybridiuhkiin liittyen, ”- - mikäli ehdotetun sääntelyn käyttöala on tarkoitus sitoa hybridivaikuttamisen tilanteisiin, olisi valiokunnassa syytä arvioida, onko perusteluissa kuvattu riittävällä tavalla, millaisiin tilanteisiin ehdotettu sääntely soveltuisi.”

Puolustusministeriö täsmentää hybridiuhkiin liittyen, että ehdotettua kertausharjoitusta ei ole tarkoitettu käytettäväksi suoranaisesti vastaamaan esimerkiksi kyberhyökkäykseen tai informaatiovaikuttamiseen. On kuitenkin katsottu, että erilaisten hybridiuhkien, kuten kyberhyökkäyksen tai informaatiovaikuttamisen, seurauksena voi aiheutua sellaisia rajaturvallisuuden häiriöitä, joissa ehdotettu kertausharjoitus voisi tulla kyseeseen. Esityksessä kuvattuihin uhkiin liittyy tilanteita, joissa ihmisiä liikkuu rajan yli.

1.4 Esityksen suhde hallituksen esitykseen laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp)

Oikeuskansleri toteaa, että eduskunnassa on samaan aikaan käsittelyssä hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi, ja näiden kahden esityksen yhtymäkohtia tulisi arvioida huolellisesti. **Eduskunnan oikeusasiamies** kiinnittää huomiota siihen, että jotkut tehtävät ehdotetussa laissa väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp) ovat oikeusasiamiehen käsityksen mukaan sellaisia, ettei niitä voida antaa reserviläisille. Myös **Pakolaisneuvonta** kiinnittää huomiota siihen, että ”esityksessä ei siis poissuljeta mahdollisuutta olla arvioimassa turvaa hakevan ihmisen kansanvälisen suojelun hakemuksen vastaanottamista. Tämä tehtävä tulee nimenomaisesti rajata reserviläisten toimivaltuuksien ulkopuolelle.”

Puolustusministeriö toteaa esitysten yhtymäkohdan olevan se, että rajaturvallisuusympäristössä ilmenevä tilanne voisi olla sama. Hallituksen esityksessä (HE 53/2024 vp) ei ehdoteta asevelvollisille uusia toimivaltuuksia, eikä niitä ole myöskään käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotettu. On mahdollista, että partiointitehtävissä reserviläiset kohtaisivat ja avustaisivat maastossa henkilöitä, jotka hakisivat kansainvälistä suojelua, mutta kohtaaminen tapahtuisi rajavartiomiehen välittömässä läheisyydessä ja ohjauksessa. Myös näissä tilanteissa kertausharjoitukseen määrättyjen asevelvollisten toimivaltuudet määräytyvät rajavartiolain 34 d §:n mukaan.

2 Ehdotettuun kertausharjoitukseen määrääminen

2.1 Ketä voitaisiin määrätä kertausharjoituksiin

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan ”- - on vaarana, että ehdotuksessa jää jossain määrin epäselväksi, kenet voitaisiin määrätä kertausharjoituksiin.”

Puolustusministeriö toteaa, että kertausharjoitukseen määrättäisiin Rajavartiolaitoksessa tai Merivoimissa merivartiolinjalla varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneita reserviläisiä, jotka on varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen jälkeen sijoitettu rajajoukkoihin ja jotka ovat edellä

mainitun palveluksen aikana tai myöhemmin kertausharjoituksessa saaneet koulutuksen rajaturvallisuustehtäviin.

Rajavartiolaitos on antanut koulutusta asepalveluksessa oleville esityksen tarkoittamissa tehtävissä systemaattisesti vuoden 2018 jälkeen. Näin ollen kertausharjoitukseen määrättäisiin ensisijaisesti viimeisen 8 vuoden aikana varusmiespalveluksen suorittaneita reserviläisiä, tai reserviläisiä, joille on ennen vuotta 2018 suoritetun asepalveluksen jälkeen Rajavartiolaitoksen järjestämissä kertausharjoituksissa annettu tarvittavaa koulutusta.

Rajavartiolaitoksen olisi mahdollista kasvattaa riittävän ajantasaisen koulutuksen saaneiden asevelvollisten määrää järjestämällä normaalilla 3 kuukautta kestävällä käskytysajalla koulutuksellisia kertausharjoituksia Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitetuille reserviläisille siten, kuin tämän tyyppisistä kertausharjoituksista on asevelvollisuuslain 48 §:n 1 ja 2 kohdissa säädetty.

Lisäksi kertausharjoituksiin voitaisiin määrätä tukitehtäviin myös muualla Puolustusvoimissa varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneita reserviläisiä, jotka on sijoitettu Rajavartiolaitoksen alaisuuteen. Tällaisia tehtäviä ovat esimerkiksi pioneeri-, viesti-, kuljetus- ja huollon tehtävät. On katsottu, ettei tällaisia tehtäviä voida rajata esitetyn kertausharjoituksen ulkopuolelle, sillä kertausharjoituksiin määrättävän joukon toiminta edellyttää myös tukitoimintojen läsnäoloa.

2.2 Kertausharjoituksen kesto

Oikeuskansleri nostaa lausunnossaan esiin kysymyksen siitä, ”- - olisiko nyt ehdotetusta mallista mahdollista säätää vähemmän perusoikeuksiin puuttuvalla tavalla. Voidaan kysyä myös, olisiko mahdollista säätää poikkeuksellisen kertausharjoituksesta samalla logiikalla kuin nykyisen lain 32 §:n 2 momentissa säädetään, eli niin, että määräys osallistua kertausharjoitukseen lähetetään asevelvolliselle vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista, mutta määräajasta voidaan asevelvollisen suostumuksella poiketa.”

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että kertausharjoitusta koskeva ”- - määräys voidaan antaa uudelleen enintään 30 päiväksi, eikä uusien määräysten antamisen määrälle ole asetettu mitään ylärajaa, jolloin kertausharjoitus voi ehdotetun lain mukaan jatkua periaatteessa kuinka kauan tahansa.”

Puolustusministeriö toteaa, että kertausharjoituksen tarkoituksen ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen vuoksi ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena rajata tarkemmin sitä aikajännettä, jolla asevelvollinen olisi määrättävissä kertausharjoitukseen. Periaatteessa kertausharjoitus voisi siis alkaa jopa välittömästi, mutta käytännössä kiireellisessäkin tilanteessa määräyksen antamisesta kuluu muutama vuorokausi siihen, että joukko on koolla käsketyssä paikassa ja varustettuna.

Nopeutetussa menettelyssä järjestettävässä kertausharjoituksessakin asevelvolliselle varataan harjoituksen kiireellisyys huomioiden kohtuullinen aika henkilökohtaisten asioiden järjestämiseen, mahdollisen vapautuksen hakemiseen ja saapumiseen käskettyyn perustamispaikkaan.

Rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät tehtävät suoritetaan pitkissä vuoroissa, säästä ja vuodenajasta riippumatta ympäri vuorokauden. Esitetyssä kertausharjoituksessa, sen poikkeuksellisuudesta huolimatta, noudatetaan tavanomaisia rotaatiosuunnitelmia. Kertausharjoitusmääräyksen jatkuminen yhtäjaksoisesti yli 30 päivää saman asevelvollisen osalta on arvioitu erittäin epätodennäköiseksi, sillä joukon suorituskyvyn ylläpitämiseen liittyvän henkilökohtaisen ja materiaalisen huollon sekä asevelvollisen fyysisen ja henkisen palautumisen vuoksi pitkäaikaista yhtäjaksoista palvelusta ei pidetä tarkoituksenmukaisena tehtävän tehokkaan suorittamisen kannalta.

Vaikkakin palveluksen jatkumista yli 30 päivää on pidetty erittäin epätodennäköisenä, mahdollisten uusien määräysten rajoittamista ei ole pidetty tarkoituksenmukaisena kertausharjoituksen tarkoituksen kannalta. Sinänsä on ymmärrettävää, että aikarajan asettaminen olisi perusoikeuksien rajoittamisen tarkkarajaisuuden kannalta kannatettava vaihtoehto. Turvallisuusnäkökohdat huomioiden ei kuitenkaan pidetä tarkoituksenmukaisena, että lainsäädännöllä asetettaisiin tällaisia aikarajoja. Aikarajoja asettamalla rajoitettaisiin viranomaisten toimintakykyä ennalta-arvaamattomissa tilanteissa. Ehdotetun kertausharjoituksen tarkoituksena on saada nopeasti resursseja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ja samanaikaisesti tehdään muita järjestelyitä tilanteeseen vastaamiseksi.

Puolustusministeriö katsoo, että perusoikeuksien rajoitusten oikeasuhtaisuutta lisää myös se, että päätös kertausharjoituksesta on peruttava, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii. Kertausharjoituksen tarkoituksenmukaisuutta arvioidaan jatkuvasti kunkin asevelvollisen osalta. Kertausharjoituksesta päättää lisäksi tasavallan presidentti sisäministerin esittelystä. Päätöksenteko perustuu viranomaisten tuottamaan tilannekuvaan.

Puolustusministeriö toteaa lisäksi, että mikäli kertausharjoituksen ajallista ulottuvuutta rajoitettaisiin, mahdollistaisi tämä edelleen uudenlaisten uhkien kehittymisen Suomen turvallisuusympäristössä ja voisi osaltaan mahdollistaa Suomea vahingoittavan menettelyn.

2.3 Suostumus kertausharjoitukseen määräämisen edellytyksenä

Puolustusministeriö toteaa liittyen **oikeuskanslerin** huomioon (viitattu jaksossa 2.2) koskien asevelvollisen suostumuksen pyytämistä, että asevelvollisen suostumukseen perustuvaa menettelyä ei pidetä soveltuvana ehdotettuun kertausharjoitukseen. Asevelvollisuuslain 2 §:n 2 momentin mukaan asevelvollisuuden suorittamiseen kuuluu varusmiespalvelus, kertausharjoitus, ylimääräinen palvelus ja liikekannallepanon aikainen palvelus sekä osallistuminen kutsuntaan ja palveluskelpoisuuden tarkastukseen. Huomioiden Suomen asevelvollisuusjärjestelmä puolustusministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena, että ehdotettuun kertausharjoitukseen määrättäisiin suostumuksen perusteella. Ehdotettu menettely ei kuitenkaan poissulje sitä, etteikö asevelvollisten halukkuutta olisi mahdollista kartoittaa etukäteen.

Suostumukseen perustuvaa menettelyä on aiemmin arvioitu hallituksen esityksessä laeiksi puolustusvoimista annetun lain, aluevalvontalain ja asevelvollisuuslain muuttamisesta (HE 94/2016 vp) koskien kansainvälisen avun antamista. Tällöin on katsottu, että tehtäviin ei voida käyttää ainoastaan halukkuutensa ilmoittaneita henkilöitä.

Puolustusministeriön näkemyksen mukaan joukon toiminta ehdotetussa kertausharjoituksessa edellyttää erilaisten toimintojen toteutumista yhdenaikaisesti, jolloin kertausharjoituksen tarkoitusta ei voida toteuttaa ainoastaan halukkuutensa ilmoittaneilla reserviläisillä.

2.4 Kertausharjoituksen ennakoitavuus ja siihen varautuminen

Suomen Reserviupseeriliitto, **Reserviläisliitto** ja **Upseeriliitto** kiinnittävät lausunnoissaan huomiota siihen, kuinka asevelvollisilla tulisi olla kohtuullinen aika järjestää siviiliasiansa kuntoon ennen kertausharjoituksen alkamista. **Elinkeinoelämän keskusliitto EK** ja **Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT** korostavat lisäksi, että työnantajille tulee turvata riittävä aika varautua työntekijän määräämiseen kertausharjoitukseen nopeutetussa menettelyssä.

Puolustusministeriö toteaa ymmärtävänsä, että nopeutetussa menettelyssä järjestettävä kertausharjoitus voi aiheuttaa vaikeuksia käytännön järjestelyiden toteuttamiseksi, mutta kansallista turvallisuutta ja sen suojaamista on pidetty niin merkittävänä tarkoituksena, että nopeutettua menettelyä on pidetty perusteltuna. Kertausharjoitus koskisi kuitenkin rajattua joukkoa, joilla on sijoituksensa perusteella tieto siitä, että heitä voidaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena myös rauhan aikana. Heillä on myös varusmiespalveluksen aikana saatu tieto siitä, millä aikajänteellä rajaturvallisuustehtäviin määrääminen voi tulla kyseeseen.

Huomioiden sen, että kertausharjoituksen määräämiselle on asetettu varsin korkea kynnys ja kertausharjoituksen yhteiskunnallisesti merkittävän tarkoituksen sekä sen, että kertausharjoitus koskisi vain rajattua joukkoa eli Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä, nopeutettua menettelyä voidaan pitää hyväksyttävänä.

Kertausharjoituksesta on myös mahdollista hakea vapautusta. Asia olisi mahdollista saattaa viime kädessä kutsunta-asiain keskuslautakunnan ratkaistavaksi. Ratkaisun viivästyessä tai hakemuksen tullessa hylätyksi kertausharjoituksen johtaja voisi lisäksi asevelvollisuuslain 59 §:n mukaisesti myöntää asevelvolliselle luvan poistua palvelupaikasta henkilökohtaisen pakottavan syyn takia.

Asevelvollisuuslain 89 §:ssä säädetty palvelukseen kutsumatta jättäminen hakemuksesta yleisen tai sotilaallisen edun vuoksi (*VAP-varaus*) mahdollistaa lisäksi työnantajille kriittisen henkilöstön varaamisen käyttöönsä myös poikkeusolojen kaltaisissa kriisitilanteissa.

3 Oikeusturva

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 27/2024 vp todetaan, että ehdotetusta kertausharjoituksesta voisi hakea vapautusta asevelvollisuuslain 34 §:n mukaisesti. Palvelukseen määräämistä koskevaan päätökseen voi vaatia oikaisua ja oikaisuvaatimukseen annettuun päätökseen hakea muutosta (asevelvollisuuslain 109 ja 110 §). Palvelukseen määräämistä koskeva päätös pannaan asevelvollisuuslain 111 §:n mukaan täytäntöön oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta huolimatta. Perustuslakivaliokunnan mielestä tulisi kuitenkin harkita, pitäisikö sääntelyä vielä täydentää nimenomaisin maininnoin siitä, että nyt säädettäväksi ehdotettuun kertausharjoitukseen määräämistä koskeva asia tulee ratkaista viipymättä tai ainakin ennen kertausharjoituksen päättämistä.

Eduskunnan oikeusasiamies nostaa lausunnossaan esille oikeasuhtaisuuden ja reserviläisten oikeusturvan kannalta, kuinka ”edellytykset vapautuksen myöntämiselle ovat näin ollen merkittävästi tiukemmat kuin tavallisen kertausharjoituksen osalta”.

Puolustusministeriö toteaa, että asevelvollisuuslain 114 §:n mukaan kutsunta-asiain keskuslautakunnalle tehty valitus on käsiteltävä ja ratkaistava kiireellisesti. Puolustusministeriö ei pidä mahdollisena, että käsittelyaika sidottaisiin esimerkiksi siihen, että valitus olisi käsiteltävä ennen kertausharjoituksen päättymistä. Kertausharjoitus voi päättyä hyvinkin nopeasti ottaen huomioon, että kertausharjoitus on päätettävä, kun kertausharjoituksen johtanut tilanne sen sallii. Puolustusministeriön käsityksen mukaan asevelvollisuuslain 114 §:n täydentäminen perustuslakivaliokunnan ehdottamalla tavalla ei sen vuoksi olisi tarkoituksenmukaista.

Puolustusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että asevelvollisella on asevelvollisuuslain 59 §:n mukaan myös oikeus hakea lupaa poistua palveluspaikasta.

Puolustusministeriö toteaa lisäksi, että kansallisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen vuoksi on erittäin tärkeää, että harjoitukseen määrätyt ja tarvittavan koulutuksen saaneet asevelvolliset osallistuvat harjoitukseen. Edellytykset vapautuksen myöntämiselle onkin tästä syystä välttämätöntä säätää tiukemmiksi kuin tavallisen kertausharjoituksen osalta.

4 Päätöksentekomenettely

Oikeuskansleri toteaa jättävänsä ”- - valiokunnan pohdittavaksi sen, olisiko tarkoituksenmukaista, että myös Puolustusvoimain komentaja olisi läsnä ja voisi lausua asiasta. Se voisi olla aiheellista erityisesti siksi, että Puolustusvoimat olisi kuitenkin se taho, joka panisi päätöksen täytäntöön.”

Puolustusministeriö toteaa, että viranomaisyhteistyö Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien välillä on tiivistä ja molemmat tahot jakavat yhteistä tilannekuvaa Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuvista muutoksista. Puolustusvoimille ei tulisi yllätyksenä päätöksen valmistelu, vaikka Puolustusvoimain komentaja ei ole läsnä rajajoukkoja koskevaa päätöstä esiteltäessä. Puolustusvoimat vastaisi tasavallan presidentin päätöksen täytäntöönpanosta ja määräisi asevelvolliset presidentin päätöksen nojalla ja sen asettamissa rajoissa rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan kertausharjoitukseen.

5 Asevelvollisten toimivaltuudet ja tehtävät

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että ehdotuksessa ei ole asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaista selkeää rajausta siitä, että reserviläinen ei saa osallistua säännöksessä mainittuihin vaarallisiin tehtäviin.

Rajaturvallisuusunioni toteaa, että ”esitykseen tulisi kirjata täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin millaisia tehtäviä reserviläiset voisivat tehdä.” Myös **Upseeriliitto** on omassa lausunnossaan tuonut tämän ilmi.

Reserviläisjärjestöt ehdottavat, että asevelvollisille tulisi ehdotettuun kertausharjoitukseen antaa myös välineet itsepuolustukseen.

Puolustusministeriö toteaa, että esityksellä ei ehdoteta asevelvollisille uusia toimivaltuuksia. Esityksen tavoitteena on ainoastaan mahdollistaa se, että laissa säädettyjä tehtäviä voidaan toimeenpanna nopeammalla aikataululla. Tehtävät ovat rajavartiolain 34 d §:n mukaisia, eivätkä ne ole asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin mukaisia vaarallisia tehtäviä, joita asevelvolliset eivät saa suorittaa.

Rajavartiolaitoksen tehtävistä ja niiden sijainnista johtuen voimakeinojen käyttöä tai hätävarjelua edellyttävä vaarallinen tilanne voi kuitenkin syntyä riskiarvioinnista huolimatta yllättäen, eikä riskiä voi täysin poistaa kertausharjoituksen tarkoitusta vaarantamatta. Asevelvollisille jaettaisiin kuitenkin tarvittavat suoja-, viesti- ja voimankäyttövälineet, joihin heillä on koulutus, avustavia tehtäviä suorittaessa, minkä lisäksi he toimisivat tehtävillä Rajavartiolaitoksen virkamiehen suorassa valvonnassa ja läheisyydessä.

Asevelvollisilla olisi siten koulutukselliset ja välineelliset valmiudet tarvittaessa minimoida itseensä tai muihin kohdistuvat fyysiset oikeudenloukkaukset esimerkiksi turvautumalla virkamiehen apuun, kutsumalla lisäapua paikalle, suojautumalla, tai tarvittaessa käyttämällä soveltuvaa ja oikeasuhtaista voimaa siten, kuin rajavartiolain 34 d §:n 3 momentissa ja 35 §:n 2 momentissa säädetään. Joka tapauksessa asevelvollisten tehtävät suunnitellaan siten, että ne eivät ole asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentissa tarkoitettuja vaarallisia tehtäviä.

Perustuslakivaliokunta ei lausunnossaan pidä aivan asianmukaisena sitä, että kertausharjoitukseen osallistuvan, rajavartiomiestä avustavan asevelvollisen voimankäyttöoikeus perustuu varsin yleisluontoiseen ja sanamuotonsa valossa ilmeisesti nyt ehdotetusta jossain määrin poikkeavaan tilanteeseen tarkoitettuun sääntelyyn. Valiokunta kiinnittää myös puolustusvaliokunnan ja valtioneuvoston huomiota siihen, että voimakeinojen toimivaltuussääntelyä on vastaisuudessa syytä arvioida uudelleen.

Puolustusministeriö toteaa, että lainsäädäntöä on mahdollista jatkossa arvioida asevelvollisten toimivaltuuksiin liittyen laajemmin ottaen huomioon myös Rajavartiolaitosta koskeva sääntely. Koska tätä esitystä on pidetty kiireellisenä, mahdolliset muut muutostarpeet selvitettäisiin myöhemmin.

6 Yhdenvertaisuus

Eduskunnan oikeusasiamies kiinnittää huomiota siihen, että kertausharjoituksen kohdentumista ainoastaan Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuihin asevelvollisiin voidaan pitää reserviläisten yhdenvertaisuuden kannalta myös ongelmallisena, vaikka kohderyhmän rajallisuutta on pidetty hallituksen esityksessä hyväksyttävyyttä puoltavana seikkana.

Puolustusministeriö tunnistaa, että ehdotetulla kertausharjoituksella on vaikutuksia yhdenvertaisuuden toteutumiseen. Vaikutusten oikeasuhtaisuutta arvioitaessa tulee kuitenkin ottaa huomioon, että vaikka asevelvolliset sijoitetaan sodan ajan joukkoihin Puolustusvoimien tai Rajavartiolaitoksen päätöksellä, vaativampiin tehtäviin, kuten rajajoukkoihin, sijoittamisessa pyritään ottamaan huomioon henkilön oman halukkuus ja soveltuvuus. Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitetuilla reserviläisillä on lisäksi koulutuksen lisäksi tietoisuus siitä, että heitä voidaan tarvittaessa käyttää Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena myös rauhan aikana.

Hallintopoliittinen osasto
Lainvalmistelu- ja oikeusyksikkö
Hallitussihteeri Elina Kokkonen

Perusteltuna syynä kertausharjoituksen kohdentamisesta ainoastaan Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuihin asevelvollisiin voidaan pitää myös sitä, että tehtävät edellyttävät tiettyä koulutusta, jota ei anneta kaikille varusmiehille.

Ehdotetussa kertausharjoituksessa ei noudatettaisi ns. kertauskattoa, mutta kertausharjoitukset kerryttäisivät reservin sotilasarvon ylennyksiin vaadittavia kertauspäiviä siitä huolimatta, että asevelvollisuuslaissa tarkoitetut yhteenlasketut enimmäisajat olisivat kertauksiin määrätyn reserviläisen osalta täyttyneet.