

Puolustusvaliokunta

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

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta (HE 66/2024 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja hallintovaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 27/2024 vp
- hallintovaliokunta HaVL 13/2024 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöjohtaja Hanna Nordström, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Elina Kokkonen, puolustusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta, oikeusministeriö
- eversti Urpo Riissanen, Rajavartiolaitos edustaen myös sisäministeriötä
- esittelijäneuvos Kristian Holman, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- esittelijäneuvos Susanna Lindroos-Hovinheimo, Oikeuskanslerinvirasto
- oikeudellinen neuvonantaja Juha Rainne, tasavallan presidentin kanslia
- sotilaslakimies Marika Järvenpää, Pääesikunta

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- työ- ja elinkeinoministeriö
- Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- Elinkeinoelämän keskusliitto EK ry
- Kunta- ja hyvinvointialuetyönantajat KT
- Maanpuolustuskoulutusyhdistys
- Upseeriliitto ry
- Päälystöliitto ry
- Rajaturvallisuusunioni ry
- Suomen Reserviupseeriliitto ry

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2024 vp

- Reserviläisliitto ry
- Pakolaisneuvonta ry

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia. Ehdotetaan, että nopeutetulla menettelyllä voitaisiin määrätä asevelvollisia kertausharjoitukseen myös rajaturvallisuuden ylläpitämisen perusteella.

Tavoitteena on parantaa Rajavartiolaitoksen kykyä vastata nopeasti muuttuviin rajaturvallisuustilanteisiin.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 15.7.2024.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

(1) Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman kansallisen turvallisuuden ja yhteiskunnan kriisinkestävytyden vahvistamista koskevan kirjauksen mukaan Rajavartiolaitoksen riittävät resurssit, kalusto ja teknologia varmistetaan. Lisäksi lainsäädäntö, mukaan lukien toimivaltuudet, päivitetään vastaamaan rajaturvallisuuden tarpeita.

(2) Sisäministeriö teki 31.1.2024 puolustusministeriölle esityksen, jossa 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 rajavartiolaitos-osaston mukaan rajaturvallisuuden turvaamiseksi on tärkeää, että nopeutetulla menettelyllä voidaan määrätä Rajavartiolaitoksen asevelvollisia kertausharjoitukseen myös rajaturvallisuusperusteella.

(3) Valiokunta toteaa, että vastaava valmiuden joustavaa kohottamista koskeva sääntely on ollut voimassa Puolustusvoimien osalta jo vuodesta 2016 lähtien. Tuolloin asevelvollisuuslain 32 §:ään lisättiin säännös, jonka perusteella Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä voidaan reserviin kuuluvia asevelvollisia määrätä kertausharjoitukseen 2 momentissa säädetystä määräajasta poiketen. Kyseisen pykälän 2 momentissa säädetään, että määräys osallistua kertausharjoitukseen lähetetään asevelvolliselle vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista. Määräajasta voidaan asevelvollisen suostumuksella poiketa.

(4) Valmiuden kohottamisessa on kyse Puolustusvoimien valmiuden säätelyn toimenpiteistä, jotka liittyvät sotilaalliseen uhkaan ja jotka aloitetaan valtion johdon päätösten ja Puolustusvoimain komentajan käskyjen mukaisesti. Valmiuden kohottaminen edellyttää valtion johdon päätöstä, valmiuslainsäädännön toimivaltuuksia sekä yhteiskunnan resurssien saamista käyttöön.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2024 vp

Esimerkkejä valmiuden kohottamiseen liittyvistä toimenpiteistä ovat ylimääräiseen palvelukseen käskeminen ja sodan ajan joukkojen perustaminen. Valmiuden kohottamiseen voidaan ryhtyä suoraan, ilman edeltävää valmiuden tehostamista.

(5) Puolustusvaliokunta totesi esityksestä antamassaan mietinnössä (PuVM 2/2016 vp), että Puolustusvoimien suorituskyky ja uskottavuus perustuvat kriisi- ja uhkatilanteissa kykyyn säädellä puolustusvalmiutta joustavalla, tilanteen edellyttämällä tavalla. Valiokunta piti mietinnössä tärkeänä, että tarvittaviin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä joustavammin jo ennen ylimääräiseen palvelukseen kutsumisen edellytysten täyttymistä. Tärkeää oli myös se, ettei esityksessä rajattu mahdollisuutta kohottaa valmiutta nopeasti järjestettävällä kertausharjoituksella vain perinteisiin sotilaallisiin uhkiin. Valmiudellinen kertausharjoitus voidaan järjestää, jos Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä tarve tätä edellyttää. Kokonaisarvion tästä tekee aina valtionjohto.

(6) Nyt käsitellyssä olevassa esityksessä ehdotettu uusi kertausharjoitusperuste on tarkoitettu käyttöön otettavaksi ainoastaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ja välttämättömien toimintojen turvaamiseksi poikkeuksellisissa tilanteissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tällaisilla tilanteilla tarkoitetaan erittäin nopeasti kehittyviä ja poikkeuksellisia rajaturvallisuuden tapahtumia kuten esimerkiksi rajaturvallisuuden häiriötä laajamittaisen välineellistetyin maahantulon muodossa taikka suuronnettomuuden tai pandemian aiheuttamaa laaja-alaista rajasulkua.

(7) Valiokunta toteaa, että myös valmiuslain (1552/2011) poikkeusolojen määritelmään sisältyy suuronnettomuus ja pandemia, samoin rajaturvallisuuden turvaaminen (3 § 1 mom, 4-6 kohdat). Valiokunta huomauttaa, että valmiuslain ottaminen käyttöön näillä perusteilla ei kuitenkaan mahdollista Rajavartioston reserviläisten pikakertausharjoituksia, joten nyt ehdotettu sääntely parantaa merkittävästi tältä osin rajaviranomaisten toimintamahdollisuuksia.

(8) Saadun selvityksen mukaan ehdotettua kertausharjoitusta ei ole tarkoitettu käytettäväksi suoranaisesti vastaamaan esimerkiksi kyberhyökkäykseen tai informaatiovaikuttamiseen. Esityksessä on kuitenkin katsottu, että erilaisten hybridiuhkien, kuten kyberhyökkäyksen tai informaatiovaikuttamisen, seurauksena voi aiheutua sellaisia rajaturvallisuuden häiriöitä, joissa ehdotettu kertausharjoitus voi myös tulla kyseeseen. Esityksessä kuvattuihin uhkiin liittyy tilanteita, joissa ihmisiä liikkuu Suomen rajan yli. Valiokunta toteaa tässä yhteydessä, että se on tarkastellut hybridiuhan määritelmää kattavasti sekä valmiuslaista (PuVM 2/2022 vp, kpl 11-13) että puolustusse-lonteosta (PuVM 4/2021 vp, kpl 23-27) antamissaan mietinnöissään.

(9) Edellä todettuun viitaten valiokunta pitää erittäin tarpeellisena, että nykyinen yhä haastavam-maksi käyvä turvallisuustilanne huomioiden myös rajajoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä voi-daan määrätä tarvittaessa välittömästi kertausharjoitukseen rajaturvallisuustilanteen sitä edelly-tettäessä. Esityksessä ehdotetaan asevelvollisuuslain 32 §:ää muutettavaksi siten, että myös raja-turvallisuuden välttämättömän ylläpitämisen perusteella pidettäviin kertausharjoituksiin on mah-dollista määrätä Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä laissa säädettyä määrä-aikaa nopeammin, kun Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevä välttämätön tarve sitä edellyt-tää. Lisäksi lakia ehdotetaan muutettavaksi myös siten, että 48 §:ään lisätään uusi Rajavartiolaitoksen alaisuuteen sijoitettuja reserviläisiä koskeva kertausharjoitusperuste.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2024 vp

(10) Valiokunta korostaa, että Rajavartiolaitos on keskeisen tärkeä osa Suomen puolustusjärjestelmää. Puolustusvalmiuden vaatiessa rajajoukot tai niiden osia voidaan presidentin asetuksella liittää Puolustusvoimiin. Valiokunta yhtyy esityksessä todettuun näkökulmaan siitä, että Rajavartiolaitoksen henkilökunnan (noin 3 000 ammattilaista) määrä voi nopeasti osoittautua riittämättömäksi tilanteen hallinnan kannalta. Valiokunnan mielestä on myös selvää, että tilanteen synnyessä äkillisesti, ei normaalia kolmen kuukauden ennakkoilmoitusaikaa kertausharjoitukseen kutumisesta voida noudattaa. Rajajoukkojen valmiutta sujuvasti nostamalla ja laskemalla voidaan tilanteeseen vaikuttaa siten, että kansallinen turvallisuus ja rajaturvallisuus voidaan taata.

(11) Hallituksen esityksen ja saamansa selvityksen perusteella puolustusvaliokunta puoltaa hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja muutosehdotuksin. Hallituksen esitys lähetettiin lausunnonle hallintovaliokuntaan ja perustuslakivaliokuntaan. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 27/2024 vp), että ehdotetulle sääntelylle on hyväksyttäviä ja painavia perusteita. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Mietinnössä käydään jäljempänä tarkemmin läpi perustuslakivaliokunnan ja hallintovaliokunnan näkemyksiä hallituksen esityksestä.

Rajaturvallisuusperusteella kertausharjoitukseen kutsuttavat reserviläiset

(12) Ehdotetun muutoksen mukaisiin kertausharjoituksiin määrätään Rajavartiolaitoksessa tai Merivoimissa merivartiolinjalla varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen suorittaneita reserviläisiä, jotka ovat varusmiespalveluksen tai naisten vapaaehtoisen asepalveluksen jälkeen sijoitettu rajajoukkoihin ja jotka ovat edellä mainitun palveluksen aikana tai kertausharjoituksessa saaneet koulutuksen rajaturvallisuustehtäviin.

(13) Ensisijaisesti palvelukseen kutsuttavat reserviläiset ovat viimeisen kahdeksan vuoden aikana varusmiespalveluksen suorittaneita henkilöitä sekä henkilöitä, joille on aikaisemmin suoritettu asepalveluksen jälkeen annettu tarvittavaa koulutusta asevelvollisten toimivaltuuksien käytöstä Rajavartiolaitoksen tehtävien tukena.

(14) Lisäksi kertausharjoituksiin voidaan esityksen mukaan 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. Esityksessä on katsottu, ettei tällaisia tehtäviä voida rajata esitetyn kertausharjoituksen ulkopuolelle, sillä kertausharjoituksiin määrättävän joukon toiminta edellyttää myös tukitoimintojen läsnäoloa. Valiokunta yhtyy tähän arvioon.

(15) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan sekä valmiudellisissa kertausharjoituksissa että nyt ehdotetulla rajaturvallisuuden vaarantumisperusteella käynnistettävissä kertausharjoituksissa asevelvolliselle varataan harjoituksen kiireellisyys huomioiden kohtuullinen aika henkilökohtaisten asioiden järjestämiseen, mahdollisen vapautuksen hakemiseen ja saapumiseen käskettyyn perustamispaikkaan. Kiireellisessäkin tilanteessa määräyksen antamisesta kuluu siten muutama vuorokausi siihen, että joukko on koolla käsketyssä paikassa ja varustettuna.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2024 vp

(16) Valiokunta pitää tärkeänä sitä, että reserviläisten henkilökohtaiset tilanteet voidaan mahdollisimman hyvin huomioida heitä kertausharjoituksiin käskettäessä. Myös hallintovaliokunta kiinnitti samaan asiaan huomiota lausunnossaan (HaVL 13/2024 vp). Puolustusvaliokunnan mielestä on erittäin tärkeää, että lain voimaantulon jälkeen Rajavartiolaitos käynnistää välittömästi yhteydenpidon reserviläisiinsä sen selvittämiseksi, kuinka moni reserviläisistä on halukas tarvittaessa osallistumaan uusiin kertausharjoitusperusteisiin rajaturvallisuustehtäviin. Kertausharjoituskutsut voidaan näin lähtökohtaisesti kohdentaa tälle joukolle, ja tämä taas nopeuttaa joukkojen saamista kokoon ja tarpeetonta hallinnollista byrokratiaa lykkäyspyyntöjen käsittelyssä.

(17) Viime kädessä on valiokunnan mielestä selvää, että joukon toiminta kertausharjoituksessa edellyttää erilaisten toimintojen toteuttamista samanaikaisesti, jolloin kertausharjoituksen tarkoitusta ei voida saavuttaa ainoastaan halukkuutensa ilmoittaneilla reserviläisillä etenkin silloin, jos näiden määrä jää kovin pieneksi.

(18) Nyt ehdotetusta kertausharjoituksesta voi hakea vapautusta asevelvollisuuslain 34 §:n mukaisesti, mutta edellytykset vapautuksen myöntämiselle ovat tiukemmat kuin tavallisen kertausharjoituksen osalta (asevelvollisuuslaki 34 § 2 momentti). Vapautushakemus ei ole asevelvollisuuslain 34 §:n 4 momentin mukaan pätevä syy jäädä pois palveluksesta. Palvelukseen määräämistä koskevaan päätökseen voi vaatia oikaisua ja oikaisuvaatimuksen annettuun päätökseen hakea muutosta (asevelvollisuuslain 109 ja 110 §). Palvelukseen määräämistä koskeva päätös pannaan asevelvollisuuslain 111 §:n mukaan täytäntöön oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta huolimatta.

(19) Asevelvollinen voi viedä asian viime kädessä kutsunta-asiain keskuslautakunnan ratkaistavaksi. Asevelvollisuuslain 114 §:n mukaan kutsunta-asiain keskuslautakunnalle tehty valitus on käsiteltävä ja ratkaistava kiireellisesti. Perustuslakivaliokunta pitää sääntelyä oikeusturvaa koskevan perustuslain 21 §:n kannalta sinänsä riittävänä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää oikeusturvan tosiasiallisen toteutumisen ja tehokkuuden kannalta (ks. myös PeVL 35/2018 vp, s. 29, PeVL 36/2018 vp, s. 33) kuitenkin huomiota siihen, että nyt arvioitavan lakiehdotuksen perustelujen (s. 40) mukaan on todennäköistä, että kutsunta-asiain keskuslautakunnalle valituksen tehneen asevelvollisen asiaa ei ehditä ratkaisemaan ennen kertausharjoitusten alkamista. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että tulisi kuitenkin harkita, pitäisikö sääntelyä vielä täydentää nimenomaisin maininnoin siitä, että nyt säädettäväksi ehdotettuun kertausharjoitukseen määräämistä koskeva asia tulee ratkaista viipymättä ja ainakin ennen kertausharjoituksen päättymistä kutsunta-asiain lautakunnassa.

(20) Valiokunnan saaman selvityksen mukaan uuden kertausharjoituksen luonteesta johtuen ei ole mahdollista, että valituksen käsittelyaika kutsunta-asiain keskuslautakunnassa sidotaan siihen, että valitus käsitellään ennen kertausharjoituksen päättymistä. Ottaen huomioon, että kertausharjoitus on heti päätettävä kertausharjoituksen johtaneen tilanteen sen salliessa, harjoitus voi päättyä hyvinkin nopeasti. Valiokunta huomauttaa lisäksi, että ratkaisun viivästyessä tai hakemuksen tullessa hylätyksi kertausharjoituksen johtaja voi asevelvollisuuslain 59 §:n mukaisesti myöntää asevelvolliselle luvan poistua palveluspaikasta henkilökohtaisen pakottavan syyn takia. Valiokunta viittaa tässä yhteydessä myös aiemmin toteamaansa (kpl 16) siitä, että Rajavartiolaitoksen on lain voimaantulon jälkeen syytä selvittää pikaisesti rajareserviläisten halukuuden uu-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2024 vp

siin kertausharjoitustehtäviin, jotta vapautushakemuksia tulee lähtökohtaisesti mahdollisimman vähän, jolloin niiden käsittely voidaan myös tehdä nopeasti.

(21) Valiokunta nostaa tässä yhteydessä esiin kansainvälisen avun antamista koskevan mietinnön (PuVM 2/2017 vp, s. 7-9), jossa arvioitiin kantahenkilökunnan viimekätistä palvelupakkoa erilaisissa kansainvälisen avun tehtävissä. Valiokunta totesi mietinnössään, että Suomen kansainvälisen aputoiminnan tulee olla uskottavaa, sillä jos Suomen tosiasiallinen kyky avunantoon esimerkiksi muille unionimaille on puutteellinen, tällä on merkittävä vaikutus myös siihen, millaista apua kriisitilanteessa Suomi voi odottaa saavansa. Valiokunta totesi myös, että vapaaehtoisuuden kautta saadaan luotua sellainen joukkokokoonpano, jolla on parhaat edellytykset suoriutua tehtävästään. Mikäli lähetettävään joukkoon kuuluu henkilöitä, jotka joutuvat osallistumaan kansainväliseen tehtävään vastoin tahtoaan, tämä voi heikentää joukon toimintakykyä ja nostaa palvelusturvallisuusriskejä. Valiokunta näki myös tärkeänä, että Puolustusvoimat ottaa kansainväliseen aputehtävään henkilöstöä rekrytoitaessa aina huomioon henkilökohtaiseen tai perheen tilanteeseen liittyvät erityiset syyt, esimerkiksi omaishoitajana toimimisen.

Kertausharjoituksen kesto

(22) Kertausharjoitukseen määrätään asevelvollinen enintään 30 päiväksi kerrallaan. Määräys kertausharjoituksesta on peruutettava heti, kun kertausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii, jolloin kertausharjoitus keskeytetään määräyksen kestopa riippumatta. Saadun selvityksen mukaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi järjestettävissä pikakertausharjoituksissa, niiden poikkeuksellisuudesta huolimatta, noudatetaan tavanomaisia rotaatiosuunnitelmia. Kertausharjoitusmääräyksen jatkuminen yhtäjaksoisesti yli 30 päivää saman asevelvollisen osalta on saadun selvityksen mukaan arvioitu erittäin epätodennäköiseksi, sillä joukon suorituskyvyn ylläpitämiseen liittyvän henkilökohtaisen ja materiaallisen huollon sekä asevelvollisen fyysisen ja henkisen palautumisen vuoksi pitkäaikaista yhtäjaksoista palvelusta ei pidetä tarkoituksenmukaisena tehtävän tehokkaan suorittamisen kannalta.

(23) Toisaalta esitys jättää ajallisesti auki sen, kuinka monta 30 vuorokauden jaksoa yksittäinen reserviläinen voi palvella. Tätä näkökulmaa on perusteltu erityisesti turvallisuusnäkökulmalla: aikarajoja asettamalla rajoitetaan viranomaisten toimintakykyä ennalta-arvaamattomissa tilanteissa. Saadun selvityksen mukaan lakiin kirjattu tiukka aikamäärä voi myös antaa rajaturvallisuuden vaarantamiseen syyllistyvälle ulkopuoliselle taholle mahdollisuuden ajoittaa toimiensa kestoja niin, että Suomen vastatoimien tehokkuus heikentyy ajan mittaan. Valiokunta yhtyy tähän arvioon: on erittäin tärkeää, että Suomella on kyky pitkäkestoiseen rajojensa turvaamiseen kaikissa olosuhteissa. Samalla on välttämätöntä varmistaa, ettei yksittäisen reserviläisen palvelusajan pituus muodostu kohtuuttoman pitkäksi.

Päätöksenteko

(24) Päätöksen sotilaallisen valmiuden kohottamista koskevasta kertausharjoituksesta tekee tasavallan presidentti Puolustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoitettussa päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Tasavallan presidentin päätös ja sen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun ker-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2024 vp

tausharjoitukseen johtanut tilanne sen sallii. Saman pykälän 3 momentin mukaan presidentti voi omasta aloitteestaan tai puolustusministerin esityksestä siirtää sotilaskäskyasian presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi. Tällöin presidentti päättää asiasta puolustusministerin esittelystä ilman valtioneuvoston ratkaisuehdotusta. Sotilaskäskyasiaa presidentille valtioneuvostossa esiteltäessä puolustusvoimain komentajalla on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

(25) Nyt ehdotetussa päätöksentekomenettelyssä päätöksen tekee rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa säädetyn sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyn mukaisesti tasavallan presidentti sisäministerin esittelystä. Pääministerillä ja Rajavartiolaitoksen päälliköllä on oikeus olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta.

(26) Yhteistyö Rajavartiolaitoksen ja Puolustusvoimien välillä on tiivistä ja molemmat tahot jakavat yhteistä tilannekuvaa Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuvista muutoksista. Tämän vuoksi on katsottu, ettei ole tarvetta sille, että Puolustusvoimain komentaja on läsnä rajajoukkoja koskevaa päätöstä esiteltäessä. Valiokunta pitää esitettyä päätöksentekomallia perusteltuna.

Muut toteuttamisvaihtoehdot

(27) Valiokunta pitää hyvänä, että esityksessä on tarkasteltu laajasti myös muita toteuttamisvaihtoehtoja nyt ehdotetun sääntelyn sijasta (HE s. 22-25). Rajavartiolaitoksen palkatun henkilöstön määrän lisääminen poikkeuksellisen rajaturvallisuuden häiriötilanteen hallintaan ei ole toteuttamiskelpoinen vaihtoehto taloudellisista ja koulutuksellisista syistä. Perusteluissa todetaan, että noin 2 500 henkilön lisääminen nykyisillä edellytyksillä kestäisi pitkälti yli 30 vuotta.

(28) Rajavartiolaitoksen palveluksesta eronneista vapaaehtoisista henkilöistä on muodostettu EVP-reservi (eronnut vakinaisesta palveluksesta). Rajavartiolaitoksen EVP-reservin tavoitteena on ylläpitää valmius nimittää kahdessa viikossa määräaikaiseen virkasuhteeseen 300 EVP-rajavartiomiestä, joista 60 rajavartiomiestä merellisiin tehtäviin. Valiokunta yhtyy esityksessä todettuun arvioon siitä, että EVP-reservin kokonaismäärä on kuitenkin niin pieni ja se on maantieteellisesti hajaantunut eri puolelle Suomea, joten sillä ei voida vastata kuin hyvin rajallisiin rajatilanneongelmiin.

(29) Rajavartiolaitoksen omien varusmiesten, joiden vahvuus on noin 600 henkeä vuodessa, käytettävyyttä rajaturvallisuuden vahvistamiseen rajoittaa esityksen perustelujen mukaan erityisesti se, että varusmiesten koulutusaika on tiivis ja tavoitteena on saavuttaa vaativiin sodan ajan tehtäviin kykenevä joukko. Myöskään varusmiespalveluksen alkuaikana heitä ei voisi juurikaan käyttää esityksessä kuvattuun tilanteeseen osaamisen ja valmiuden ollessa rajallinen. Valiokunta pitää tärkeänä, että varusmiesten koulutusohjelma voidaan viedä läpi täysipainoisesti.

(30) Kansainvälisen avun saamisen suhteen Suomi voisi poikkeuksellisissa rajaturvallisuustilanteissa esittää Euroopan raja- ja merivartiostolle Frontexille pyynnön eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvän joukon käytöstä. Mikäli Frontex hyväksyy Suomen avunpyynnön, se on velvollinen järjestämään Suomen tueksi henkilöstöä viidessä vuorokaudessa ja kalustoa 10 vuorokaudessa. Loppuvuodesta 2023 Frontex osoitti Suomen avuksi yhteensä noin 50 virkamiestä. Edellä todettuun viitaten valiokunta toteaa, että Frontexin kautta saatava tuki on suuremmassa rajaturvallisuustilanteessa riittämätön.

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2024 vp

(31) 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-avun antaminen voi tapahtua vaarantamatta Puolustusvoimille säädettyjen muiden tehtävien suorittamista.

(32) Nykyisen rajatilanteen johdosta Puolustusvoimien virka-apu Rajavartiolaitokselle on sisältänyt viime aikoina muun muassa kalustoa, henkilöstöä ja asiantuntijatukea. Varusmiehistä koostuvia virka-apuosastoja on käytetty muun muassa rajaesteiden rakentamiseen. Materiaalitukena Puolustusvoimat on antanut etenkin ajoneuvoja ja estemateriaalia. Lisäksi Puolustusvoimat on asettanut tarpeen mukaan yhteysupseereita Rajavartiolaitokseen ja antanut pienessä määrin muuta asiantuntijatukea.

(33) Valiokunta korostaa sitä perusteluissakin esiin nostettua näkökulmaa siitä, että Puolustusvoimien antama virka-apu on tarkoitettu väliaikaiseksi menettelyksi. Erityisesti virka-avun tarpeen pitkittyessä virka-avun antaminen vaikuttaa kuormittavasti Puolustusvoimien omien tehtävien hoitamiseen yhteiskunnallisessa tilanteessa, joka saattaa edellyttää myös Puolustusvoimien oman sisäisen valmiuden kohottamista, tai jopa vaarantaa Puolustusvoimista annetussa laissa säädettyjen Puolustusvoimien muiden tehtävien suorittamista.

(34) Nykytilan säilyttämistä koskeva lakikehikko mahdollistaa myös reserviläisten määräämisen palvelukseen suuronnettomuus- ja muissa vakavissa tilanteissa. Tasavallan presidentti voi asevelvollisuuslain 79 §:n nojalla 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 3 §:n 4-6 kohdassa.

(35) Valiokunta toteaa, että asevelvollisuuslain 79 §:n perusteella kertausharjoituksiin määrättävillä asevelvollisilla ei kuitenkaan ole rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvää soveltuvaa koulutusta ja toimivaltuuksia toimia rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvissä avustavissa tehtävissä. Kertausharjoitusmääräys edellyttää myös valmiuslain mukaisten poikkeusolojen toteamista ja on joustamattomampi ehdotettuun muutokseen verrattuna niin menettelyllisesti kuin ajallisestikin.

Asevelvollisuuslain 78 § - Palveluksessa olevan asevelvollisen määrääminen muuhun tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen

(36) Asevelvollisuuslain 78 §:ssä säädetään palveluksessa olevan asevelvollisen määräämisestä muuhun tehtävään kuin Suomen sotilaalliseen puolustamiseen palvelustehtävänä. Pykälän 1 momentin mukaan palveluksessa oleva asevelvollinen voidaan palvelustehtävänä määrätä Puolustusvoimista annetun lain 2 §:n tarkoittamaan virka-apuun yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi, terrorismirikosten ja muiden ihmisten hengelle tai terveydelle vakavaa vaaraa aiheuttavien rikosten estämiseksi ja keskeyttämiseksi sekä muuksi yhteiskunnan turvaa-

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2024 vp

miseksi, pelastustehtäviin, sekä Euroopan unionin yhteisvastuulausekkeen ja yhteisen puolustuksen mukaiseen apuun ja muuhun kansainvälisen avun ja yhteistyön toimintoihin.

(37) Pykälän 1 momentissa on lisäksi määritelty ne tehtävät, joihin asevelvolliset eivät edellä kuvatuissa palvelutehtävissä voi osallistua. Näitä ovat vaarallisten henkilöiden kiinnittäminen, räjähteiden raivaaminen, aseellista voimankäyttöä edellyttävät tehtävät sekä lueteltuja tehtäviä vastaavat vaaralliset tehtävät.

(38) Asevelvollisuuslain 78 §:n mukainen sääntely on lähtökohtana myös rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevan ehdotetun uuden sääntelyn osalta. Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 10-12) on tarkemmin kuvattu tehtäviä, joihin Rajavartioston reserviläiset voisivat osallistua. Asevelvollisten tehtävät eivät lähtökohtaisesti edellytä voimakeinojen käyttöä, joten tarvetta aseiden kantamiseen ei ole. Reserviläisille voidaan antaa vain lievempiä voimankäyttövälineitä, kuten pippurisumute, teleskooppipatukka tai käsiraudat.

(39) Esityksessä todetaan, että palveluksessa olevat asevelvolliset ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavat ovat rajavartiolain 34 d §:n mukaisissa tehtävissään rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa. Heillä ei mainituissa tehtävissä toimivaltuuksia käyttäessään ole oikeutta itsenäiseen voimakeinojen käyttämiseen, eikä pääsyä viranomaisrekistereihin. Valiokunta painottaa sitä perusteluissakin esiin nostettua näkökulmaa siitä, että asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien oman oikeusturvankin kannalta on tärkeää, että palveluksessa olevia asevelvollisia ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia voidaan määrätä vain sellaisiin tehtäviin, joihin heillä on riittävä koulutus.

(40) Rajavartiolain 35 §:n 2 momentin mukaan sillä, joka rajavartiomiehen pyynnöstä tai tämän suostumuksella tilapäisesti avustaa rajavartiomiestä tilanteessa, jossa on välttämätöntä turvautua sivullisen voimakeinoapuun erittäin tärkeän ja kiireellisen rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamisessa, on oikeus rajavartiomiehen ohjauksessa sellaisten välttämättömien voimakeinojen käyttämiseen, joihin rajavartiomies toimivaltansa rajoissa hänet valtuuttaa. Rajavartiomies voi valtuuttaa asevelvollisen käyttämään ampuma-asetta poikkeuksellisessa hätävarjelun rinnastettavissa olevassa tilanteessa. Vastaava säännös sivullisen voimakeinoavusta on poliisilain (872/2011) 2 luvun 17 §:n 3 momentissa.

(41) Valiokunta pitää selvänä, että mahdollisia voimankäyttötilanteita ei voida kokonaan eliminoida. Tämä näkökulma on tunnistettu myös esityksen perusteluissa (s. 11), joissa todetaan seuraavaa: ”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. Voimankäytöllä voidaan myös esimerkiksi estää tilanteen eteneminen hätävarjeluksi tai mahdollistaa tilanteesta poistuminen asevelvollisen tai sivullisen hengen ja terveyden suojaamiseksi suuremmalta vaaralta. Toisaalta kaikki voimankäyttötilanteet eivät välttämättä ole lähtökohtaisesti vaarallisia. Voimakeinoja voidaan käyttää esimerkiksi vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi, esteen poistamiseksi tai miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumiseksi. Asevelvollisille jaetaan tarvittavat suoja-, viesti- ja saatua koulutusta vastaavat voimankäyttövälineet avustavia tehtäviä suorittaessa, minkä lisäksi he toimivat tehtävillä Rajavartiolaitoksen virkamiehen suorassa valvonnassa ja läheisyydessä.”

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2024 vp

Vaikutukset työnantajiin

(42) Saamansa selvityksen perusteella valiokunta toteaa, että esityksellä voi olla vaikutuksia elinkeinoelämään. Ehdotettu muutos voi aiheuttaa haasteita työnantajalle, sillä jopa välittömästi alkavaksi määrättävän kertausharjoituksen kohdalla työnantajilla ei ole välttämättä mahdollisuutta etukäteen varautua harjoituksen aiheuttamaan poissaoloon. Valiokunta yhtyy perusteluissa esitettyyn arvioon siitä, että arvioituja vaikutuksia vähentää kuitenkin kertausharjoitukseen määräämiselle asetettu korkea kynnys, sekä sen poikkeuksellisuus. Arvioituja vaikutuksia työnantajan toimintaan vähentää edelleen asevelvollisuuslain 89 §:ssä säädetty palvelukseen kutsumatta jättäminen hakemuksesta yleisen tai sotilaallisen edun vuoksi (VAP-varaus). VAP-varaus mahdollistaa edelleen keinon yrityksille ja organisaatioille varata kriittistä henkilöstöä käyttöönsä myös poikkeusolojen kaltaisissa kriisitilanteissa.

Hallintovaliokunnan ja perustuslakivaliokunnan huomioita esityksestä

(43) Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan, että tapahtumat Suomen turvallisuusympäristössä ovat osoittaneet, että viranomaisten oikea-aikaisen ja riittävästi resursoidun toimintakyvyn turvaaminen on kansallisen turvallisuuden kannalta tärkeää. Lakia ja sen välttämättömyyttä on tarkasteltava yleisen turvallisuustilanteen ja erityisesti Venäjän Suomeen kohdistaman välineellistetyn maahantulon näkökulmasta. Tästä syystä hallintovaliokunta pitää esitystä tavoitteiltaan kannatettavana sekä nykyisessä turvallisuustilanteessa tarpeellisenä.

(44) Hallintovaliokunta pitää myös tärkeänä, että rajavoukkoihin sijoitettuja reserviläisiä käytetään rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa sellaisiin tehtäviin, joihin he ovat saaneet riittävän koulutuksen varusmiesaikana tai kertausharjoituksissa. Rajavartiomiehen välitön ohjaus ja valvonta varmistaa toiminnan oikeudellisen perustan sekä mahdollistaa myös tarvittavan lisäkoulutuksen antamisen. Puolustusvaliokunta yhtyy tähän näkemykseen.

(45) Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain maanpuolustusvelvollisuutta koskevan 127 §:n kannalta. Jokainen Suomen kansalainen on velvollinen osallistumaan isänmaan puolustukseen tai avustamaan sitä sen mukaan kuin laissa säädetään. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei määritellä säännöksessä tarkemmin, mutta perustuslain esitöiden mukaan se kattaa aikaisempaan tapaan sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat. Säännöksen piiriin kuuluu asevelvollisuus puolustusvoimissa ja siihen liittyen velvollisuus osallistua maanpuolustustarkeitusta palvelemaan muuhun koulutukseen (HE 1/1998 vp, s. 181—182).

(46) Nyt ehdotettuun kertausharjoitukseen osallistuvat toimivat rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:n mukaan rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Heihin sovelletaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 6/2018 vp) säädettyä rajavartiolain 34 d §:n sääntelyä Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena toimivien asevelvollisten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan toimivaltuuksista.

(47) Perustuslakivaliokunta ei ole pitänyt rajavartiolain 34 d §:n sääntelyä ongelmallisena. Perustuslakivaliokunta on pitänyt mahdollisena sääntelyä asevelvollisen määräämisestä Puolustusvoimille sinänsä kuulumattomiin, mutta luonteeltaan maanpuolustusta tai sotilaallista koulutusta

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2024 vp

edistäviin lyhytkestoisiin tehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 7/II). Samoin on voitu säätää asevelvollisten määräämisestä osallistumaan muun muassa tiettyihin virka-aputehtäviin ja pelastustehtäviin (PeVL 9/2007 vp, s. 6—7). Rajavartiolaissa säänneltäviksi ehdotetut tehtävät (kuten henkilöllisyyden selvittäminen, kulkuneuvon pysäyttäminen ja liikenteen ohjaaminen, turvallisuustarkastuksen suorittaminen) olivat valiokunnan mukaan luonteeltaan asevelvollisille sopivia, ja niiden voitiin arvioida edistävän asevelvollisten koulutusta. Laissa oli myös asianmukaiset säännökset tehtävien kestosta, toimivaltuuksien sisällöstä ja rajauksista sekä koulutuksesta (PeVL 6/2018 vp, s. 4—5, ks. myös PeVL 65/2016 vp, s. 6).

(48) Perustuslain 127 §:n 1 momentissa säädetty maanpuolustusvelvollisuus muodostaa perustuslakivaliokunnan mukaan hyväksyttävän perusteen rajoittaa asevelvollisten perusoikeuksia. Asevelvollisten perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia on kuitenkin arvioitava perusoikeuksien yleisten ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityisten rajoitusedellytysten kannalta (HE 309/1995 vp, s. 24—25). Rajoitusten hyväksyttävyyden lisäksi on kiinnitettävä huomiota muun muassa niiden tarkkarajaisuuteen ja oikeasuhtaisuuteen sekä asevelvollisten oikeusturvaan (PeVL 9/2007 vp, s. 2—3, ks. myös PeVL 22/2016 vp, s. 2).

(49) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota myös siihen, että hallituksen esityksessä tarkoitettussa nopeasti kehittyvässä rajaturvallisuuden häiriötilanteessa kysymys mahdollisten voimakeinojen käytöstä saattaa tulla ajankohtaiseksi useammin kuin tavanomaisesti rajavartiolain 34 d §:n mukaisesti toimittaessa. Valiokunta ei pidä aivan asianmukaisena sitä, että kertausharjoitukseen osallistuvan, rajavartiomiestä avustavan asevelvollisen voimankäyttöoikeus perustuu varsin yleisluonteiseen ja sanamuotonsa valossa ilmeisesti nyt ehdotetusta jossakin määrin poikkeavaan tilanteeseen tarkoitettuun sääntelyyn. Valiokunta kiinnittää puolustusvaliokunnan ja valtioneuvoston huomiota siihen, että voimakeinojen toimivaltuussääntelyä on vastaisuudessa syytä arvioida uudelleen.

Yhteenveto

(50) Ehdotettu uusi pikakertausharjoitus on tarkoitettu käyttöön otettavaksi ainoastaan rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi ja välttämättömien toimintojen turvaamiseksi poikkeuksellisissa tilanteissa, valiokunnan arvion mukaan erityisesti laajamittaisen välineellistetyn maahantulon tilanteessa. Ehdotetulle sääntelylle on valiokunnan mielestä hyväksyttävät ja painavat perusteet: Suomen turvallisuusympäristö on arvaamaton, ja Suomen on varauduttava Venäjän hybridisodankäyntiin kaikin käytettävissä olevien resurssien sekä mahdollistamalla lainsäädäntömuutoksen turvallisuusviranomaisten entistä saumattomampi yhteistyö. Valiokunta korostaa sitä näkökulmaa, että myös normaaliolojen lainsäädännön puitteissa kehitetään viranomaisten kykyä vastata monimuotoisiin uhuihin. Viranomaisilla pitää jo normaalioloissa olla sellaiset resurssit, ettei välittömästi jouduta turvautumaan virka-apujärjestelyihin tai poikkeusolojen lainsäädäntöön.

(51) 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. Olennaista on, että toimenpiteet, joihin ryhdytään, ovat välttämättömiä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Viranomaiset tuottavat virkavastuulla tilannekuvaa päätöksentekoa varten ja päätöksenteko kertausharjoituksen järjestämisestä tapahtuu sisäministerin esittelystä. Välttämättömyys edellyttää

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2024 vp

käsillä olevan tilanteen kuvaamista ja sen osoittamista, ettei muilla keinoilla ole mahdollista vastata poikkeukselliseen rajaturvallisuustilanteen muutokseen. Valiokunta korostaa sitä näkökulmaa, että lain soveltamisessa on aina kyse kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavista rajaturvallisuuden häiriötilanteista, joita Rajavartiolaitos ei muilla keinoin kykene hallitsemaan.

(52) Rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi kertausharjoitukseen määrättyjä asevelvollisia ei käsketä tehtäviin, joita suorittaessaan he lähtökohtaisesti osallistuvat asevelvollisuuslain 78 §:n 1 momentin 1-4 kohdissa tarkoitettuja tehtäviä vastaaviin vaarallisiin tehtäviin. Tämä on valiokunnan mielestä tärkeä raja, joskin Rajavartiolaitoksen tehtävien takia voimakeinojen käyttöä tai hätävarjelua edellyttävä vaarallinen tilanne voi syntyä riskiarvioinnista huolimatta yllättäen, eikä riskiä voi täysin poistaa kertausharjoituksen tarkoitusta vaarantamatta. Valiokunta painottaa, että palvelukseen kutsuttavilla asevelvollisilla tulee olla 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.

(53) Valiokunta huomauttaa, että sellaisen aselman syntyä ei voi poissulkea, jossa reserviläisiä on kutsuttu pikakertausharjoitukseen raja-alueelle sekä valmiudellisin perustein että rajaturvallisuusperusteella. Valmiuden kohottamisperusteisissa kertausharjoituksissa reserviläisillä on oikeus aseenkantoon, Rajavartioston reserviläisillä tätä oikeutta ei rajaturvallisuustehtävässä taas ole. Tilanne saattaa kehittyä myös nopeasti sellaiseksi, jossa kyse ei enää ole rajaturvallisuuden vaarantumisesta, vaan sotilaallisesta uhasta. Tätä kysymystä on syytä tarkastella Puolustusvoimissa ja Rajavartiolaikossa lain voimaantulon jälkeen. Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan, että kysymystä Rajavartiolaikoksen reserviläisten oikeudesta ampuma-aseen kantamiseen voidaan arvioida tulevaisuuden lainsäädäntömuutoksissa. Valiokunta yhtyy hallintovaliokunnan näkemykseen tämän kysymyksen tarkastelun tarpeellisuudesta.

(54) Valiokunta toteaa, että asevelvollisuuslain ja Puolustusvoimia koskevan lain kokonaisuudistukset tehtiin vuonna 2007 aivan toisenlaisessa turvallisuusympäristössä, kuin missä nyt edetään. Molempiin lakeihin on tehty matkan varrella osauudistuksia, mutta lakien toimivuutta sen varmistamiseksi, että kansallinen turvallisuus saadaan maksimaalisesti turvattua kaikissa olosuhteissa, on syytä tarkastella kriittisesti.

(55) Sääntelyn ajantasaisuuden varmistamiseksi ja turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksien edelleen kehittämiseksi vastaamaan merkittävästi heikentynyttä toimintaympäristöä, on välttämätöntä, että tulevassa puolustuselonteossa linjataan selkeästi aikataulu ja tavoitteet sille, miltä osin puolustushallinnon keskeistä lainsäädäntöä on tarve kehittää. Tässä yhteydessä tarkasteluun on syytä ottaa myös vapaaehtoista maanpuolustusta koskeva laki, joka sekin on vuodelta 2007. Valiokunta huomauttaa, että edellä mainitut lait joudutaan joka tapauksessa avaamaan merkittävästi osin Suomen Nato-jäsenyyden vaatimusten vuoksi. Valiokunta pitää erittäin tarpeellisena sitä, että valmiuslain osalta tällainen kokonaisuudistus on jo käynnissä. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle syysistuntokaudella 2025.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Laki asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta

48 §. Kertausharjoituksen tarkoitus. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että lakiehdotuksen 48 §:n 5 kohtaa on syytä täsmentää. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksessä ei ole riittävän tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määriteltävissä, mitä ovat ne rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvät häiriötilanteet, jotka mahdollistaisivat kertausharjoitukseen määräämisen. Rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvä reservin kertausharjoitus olisi mahdollinen, jos se on välttämätön "rajaturvallisuustilanteesta johtuen". Ehdotetun sääntelyn sanamuoto ei näin erityisen selvästi rajaa sen soveltamiseen liittyvää välttämättömyyttä koskevaa arviointia.

Perustuslakivaliokunta 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 siitä 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. Puolustusvaliokunta ehdottaa säännöstä täsmennettäväksi perustuslakivaliokunnan esittämällä tavalla.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Puolustusvaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 66/2024 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan asevelvollisuuslain (1438/2007) 32 §:n 1, 3 ja 4 momentti ja 48 §, sellaisina kuin niistä ovat 32 §:n 3 ja 4 momentti laissa 500/2016, seuraavasti:

32 §

Kertausharjoitukseen määrääminen

Kertausharjoitukseen voidaan määrätä reserviin kuuluva asevelvollinen. Rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevaan 48 §:n 5 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen voidaan kuitenkin määrätä vain rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 2 §:ssä tarkoitettuihin rajajoukkoihin si-
joitettu reserviläinen.

Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän välttämättömän tarpeen sitä edellyttäessä voi-
daan reserviin kuuluvia asevelvollisia määrätä 48 §:n 4 ja 5 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoi-
tukseen 2 momentissa säädetystä määräajasta poiketen. Määräys kertausharjoitukseen annetaan
kunkin asevelvollisen osalta enintään 30 päiväksi kerrallaan.

Päätöksen 3 momentissa tarkoitettu kertausharjoituksesta tekee tasavallan presidentti Puo-
lustusvoimain komentajan esittelystä puolustusvoimista annetun lain 32 §:n 2 momentissa tarkoi-
tetussa päätöksentekomenettelyssä siten, että puolustusministerin tulee olla läsnä ja lausua käsi-
tyksensä asiasta. Lisäksi pääministeri voi olla läsnä ja lausua käsityksensä asiasta. Sotilaskäsky-
asian siirtämisestä tasavallan presidentin valtioneuvostossa ratkaistavaksi säädetään puolustus-
voimista annetun lain 32 §:n 3 momentissa. Jos kyse on yksinomaan rajaturvallisuuden välttämät-
tömäksi ylläpitämiseksi määrättävästä kertausharjoituksesta, päätös tehdään kuitenkin noudat-
taen rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 7 §:n 2 ja 3 momentissa säädettyä
sotilaskäskyasioiden päätöksentekomenettelyä. Tässä momentissa tarkoitettu tasavallan presi-
dentin päätös ja sen nojalla annetut määräykset on peruutettava, kun kertausharjoitukseen johta-
nut tilanne sen sallii.

48 §

Kertausharjoituksen tarkoitus

Reservin kertausharjoituksilla:

- 1) pidetään yllä varusmiespalveluksen aikana saatuja sotilaallisia tietoja ja taitoja sekä koulu-
tetaan 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 kehitty-
vän rajaturvallisuuden häiriön torjumiseksi tai valtakunnanrajan tehostettua valvontaa edellyttä-
vän tilanteen vaikutusten estämiseksi rajaturvallisuustilanteesta johtuen.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valiokunnan mietintö PuVM 2/2024 vp

Helsingissä 26.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Jukka Kopra kok
varapuheenjohtaja Mikko Savola kesk
jäsen Miko Bergbom ps
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Tomi Immonen ps
jäsen Jani Kokko sd
jäsen Merja Kyllönen vas
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Pekka Toveri kok
jäsen Tuula Väättäinen sd
varajäsen Niina Malm sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola