

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain muuttamisesta**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia.

Esityksen perusteella lisätään kykyä vastata nopeasti muuttuviin turvallisuustilanteisiin. Esityksen mukaan sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen tilanteissa kertausharjoituskutsun minimiaikarajaksi säädetty kolme kuukautta poistetaan. Kyseisissä tilanteissa myös säädetyt kertausharjoitusvuorokausien enimmäisajat poistetaan sekä kertausharjoituksesta vapauttamisen perusteet poistetaan. Muissa tilanteissa kertausharjoitusvuorokausien maksimimäärät kaksinkertaistetaan.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä kuuta 2016.

### **YLEISPERUSTELUT**

#### **1 Johdanto**

Suomen puolustuksen toimintaympäristö on muutoksessa. Toimintaympäristömme laajenemisesta huolimatta geopolitiikan ja lähialueen merkitys säilyy Suomelle keskeisenä. Arktisen alueen muutoksilla, energiariippuvuuden kasvamisella ja Itämeren alueen kehityksellä on väistämättä vaikutuksia Suomeen. Valtioneuvosto antoi vuonna 2010 periaatepäätöksen, jossa määritettiin seitsemän yhteiskunnalle välttämätöntä toimintakokonaisuutta, jotka on turvattava kaikissa tilanteissa.

Elintärkeät toiminnot ovat poikkihallinnollisia ja niihin kohdistuu ns. hybridiuhka. Hybridiuhat ja -konfliktit eivät ole uusia ilmiöitä, mutta käsite kuvaa nykyisten, koko yhteiskuntaa koskettavien konfliktien monimuotoisuutta. Toiminta voi ilmentyä esimerkiksi informaatiovaikuttamisena, kybertoimintana, poliittisena, taloudellisena tai sotilaallisena painostuksena, aseellisina levottomuuksina tai sotilaallisena voimankäyttönä. Kokonaisvaikutukseltaan merkittävät ja usein yllättävät tapahtumat voivat näkyä tai pysyä piilossa, ja niitä voidaan yhdistellä epätavanomaisesti.

Samalla, kun uhkakuvat laajenevat, sotilaallisen voimankäytön mahdollisuus säilyy ja vastaavasti sotilaallista puolustusta tarvitaan edelleen. Vaikuttamisen keinot monipuolistuvat ja puolustuksella tulee kyetä vastaamaan sekä perinteiseen sodankäyntiin että erilaisiin voimankäytön keinojen yhdistelmiin. Sotilaallista voimaa voidaan käyttää enenevästi osana muita voimankäytön välineitä ja yhdistelmiä tai sillä voidaan uhata epäsuorasti. Lähialuekysymyksissä on erityisesti otettava huomioon Venäjän kehitys ja toiminta alueellisena suurvaltana, joka pyrkii vahvistamaan asemaansa globaalina toimijana.

Viime vuosien paikalliset ja alueelliset poliittiset kriisit, joihin on liittynyt asevoiman käyttöä, ovat tapahtuneet yllättävästi ja nopean, vain muutaman kuukauden tilannekehityksen jälkeen. Tulevaisuuden sotilaalliset konfliktit voivat liittyä kiistoihin esim. poliittisesta vaikutusvallasta, logistisista yhteyksistä, raaka-aineista, väestöryhmien asemasta ja luonnonvaroista sekä energiasta.

Ilkka Kanervan johtama parlamentaarinen selvitysryhmä totesi raportissaan (Eduskunnan kanslian julkaisu 3/2014), että toimintaympäristön muutos ja Suomen geostrateginen asema asettavat perusvaatimukset puolustuksen järjestelyille. Selvitysryhmän mukaan Suomeen ei kohdistu tällä hetkellä sotilaallista uhkaa,

## LUONNOS

4.2.2016

mutta muutokset ovat mahdollisia. Suomen sijainti sotilasliiton rajalla ja suurvallan naapurina on otettava huomioon laadittaessa johtopäätöksiä puolustusvoimien mitoituksesta ja kehittämisestä.

Selvitysryhmä on sitä mieltä, että puolustuskykymme perustana säilyy tehtävien edellyttämä puolustusratkaisu sekä sen vaatima joukkomäärä ja varustus. Koko palveluskelpoinen ikäluokka koulutetaan ja sijoitetaan sodan ajan joukkoihin. Selvitysryhmä painotti, että vain yleisen asevelvollisuuden avulla Suomessa saavutetaan riittävä laatu ja määrä sijoituskelpoista reserviä sodan ajan tehtäviin. Samalla rakennetaan yhteiskunnalle tiedollista ja taidollista perustaa kriisiajan haasteista selviämiseen.

## 2 Nykytila

### 2.1 Lainsäädäntö ja käytäntö

Voimassa oleva asevelvollisuuslaki on vuodelta 2007, joka korvasi vuoden 1950 asevelvollisuuslain. Uudistuksen tavoitteena oli saattaa asevelvollisuuslaki perustuslain vaatimukset täyttäväksi ja myös muutoin entistä ajanmukaisemmaksi ja toimivammaksi. Yleiseen asevelvollisuuteen perustuva puolustusjärjestelmä on osoittautunut kansanvaltaiseen järjestelmäämme hyvin soveltuvaksi, jossa maanpuolustus kuuluu koko kansalle. Tämä periaate toteutuu yleisen asevelvollisuuden kautta. Asevelvollisuuslaki sisältää perussäännökset muun muassa varusmiespalveluksesta, kertausharjoituksista, ylimääräisestä palveluksesta ja liikekannallepanon aikaisista harjoituksista.

Kertausharjoituksen tarkoituksesta säädetään lain 48 §:ssä. Reservin kertausharjoituksilla pidetään yllä varusmiespalveluksen aikana saatuja sotilaallisia tietoja ja taitoja sekä koulutetaan vaativampiin tehtäviin, perehdytetään asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin, harjoitetaan joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa ja mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen.

Lain 32 §:ssä säädetään kertausharjoitukseen määräämisestä. Kertausharjoitukseen voidaan määrätä reserviin kuuluva asevelvollinen. Määräys osallistua kertausharjoitukseen lähetetään asevelvolliselle vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista. Määräajasta voidaan asevelvollisen suostumuksella poiketa.

Koska kysymys on kansalaisvelvollisuuden täyttämistä, joka vaikuttaa myös asevelvollisen muuhun ajankäyttöön, on perusteltua, että määräys annetaan hyvissä ajoin. Määräajasta voitaisiin kuitenkin asevelvollisen suostumuksella poiketa. Se on tarkoituksenmukaista, koska lykkäysten takia osa kutsutuista jää harjoitukseen tulematta ja toisaalta on asevelvollisia, jotka ovat halukkaita tulemaan harjoitukseen lyhyelläkin varoitusajalla.

Lain 34 §:ssä säädetään kertausharjoituksesta vapauttamisesta. Kertausharjoituksesta voidaan asevelvollisen hakemuksesta vapauttaa asevelvollinen, jolle vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen liittyvien syiden vuoksi erittäin tarpeellinen, jonka opintojen aloittaminen tai eteneminen tuntuvasti kärsisi ilman vapauttamista, jonka osallistuminen kertausharjoitukseen erityisen vakavasti haittaisi tai vahingoittaisi hänen työnantajansa toimintaa tai asevelvollisen muun erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi. Vapautusta haetaan kirjallisesti määräyksen antaneelta aluetoimistolta.

## LUONNOS

4.2.2016

Koska kertausharjoitukset ovat lyhyitä, yleensä viikon tai kahden mittaisia, harjoituksen aiheuttamien haittojen tulee olla varsin tuntevia, jotta vapautus voitaisiin myöntää. Työnantajalle aiheutuva haitta on perusteltavissa lähinnä silloin, kun kyse on yrityksen avainhenkilöstä tai, kun kyse on pienestä yrityksestä. Käytännössä vapautuksia kuitenkin myönnetään harvoin.

Lain 50 §:ssä säädetään velvollisuudesta osallistua kertausharjoitukseen. Reservissä oleva asevelvollinen on velvollinen osallistumaan kertausharjoitukseen. Harjoitusten yhteenlaskettu enimmäisaika on miehistöllä 40 päivää, miehistön erityistaitoa vaativiin ja miehistön vaativimpiin erityistehtäviin koulutetulla 75 päivää, aliupseerilla, opistoupseerilla ja upseerilla 100 päivää.

Näiden aikamääreiden 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. Palvelukseen määrääminen edellyttää lisäksi asevelvollisen työnantajan kirjallista suostumusta, jos harjoitus tapahtuu työaikana.

Lain 111 §:ssä säädetään valituksen ja oikaisuvaatimuksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanoon. Palvelukseen määräämistä, koulutuksen keskeyttämistä, palveluksen keskeyttämistä ja huumausaineen käyttöä selvittävään tutkimukseen määräämistä koskeva päätös pannaan täytäntöön oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta huolimatta.

Hallintolainkäyttölain 31 §:n mukaan valituksella on päätöksen täytäntöönpanoa lykkäävä vaikutus. Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voi lykätä.

### **2.2 Kansainvälinen kehitys sekä ulkomaiden ja EU:n lainsäädäntö**

Kansainvälisen vertailun tavoitteena oli selvittää asevelvollisten käyttöä ja heidän oikeuksiaan erilaisissa tehtävissä. Tarkastelussa pyrittiin keskittymään maihin, jotka oloiltaan ja yhteiskunnalliselta kehitykseltään muistuttavat eniten Suomea. Vertailu oli kuitenkin haastavaa, sillä eri maissa jo pelkästään käsitteet asepalvelus, asevelvollinen, varusmies ja valmius ymmärretään eri tavoin.

Yleinen asevelvollisuus ei ole enää Euroopassa kovin yleistä. Asevelvollisuus on laajemmassa mittakaavassa käytössä Suomen lisäksi Sveitsissä, Itävallassa, Kreikassa ja Turkissa. Suppeammin asevelvollisuus on käytössä Norjassa, Tanskassa ja Virossa. Asevelvollisuus on yleistä myös Lähi-idässä, Etelä-Amerikassa sekä Keski- ja Kaakkois-Aasiassa.

Kansainväliseen vertailuun valittiin Ruotsi, Viro ja Norja. Vertailussa on keskitytty erityisesti siihen, miten kyseisissä maissa on varauduttu joustavaan valmiuden kohottamiseen. Ruotsin ja Norjan kohdalla vertailussa on keskitytty erityisesti heidän kodinturvajoukkoihin (hemvärnet Ruotsissa ja heimevernet Norjassa) ja Viron kohdalla maassa käytössä olevaan suojeluskuntatoimintaan (kaitseliit).

Näiden joukkojen merkitys on korostunut mm. siksi, että niiden varustukseen ja koulutukseen on panostettu entistä enemmän. Joukkoihin kuuluu yksiköitä, jotka ovat valmiudeltaan ja osaamiseltaan maidensa asevoimien terävintä kärkeä. Kyseiset joukot muodostavat näiden maiden puolustuksen nopeasti toimintavalmiudessa olevan koko maan kattavan ydinjoukon.

## **LUONNOS**

4.2.2016

### **Ruotsi**

Ruotsin koko maan kattavien ja noin 22 000 sotilaan vahvuisten kodinturvajoukkojen päätehtävänä on kriittisen infrastruktuurin suojaaminen valmiutta kohottaessa. Näitä ovat esimerkiksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaamiseen liittyvät kohteet. Rauhan aikana kodinturvajoukot voivat antaa myös virka-apua muille viranomaisille.

Kaikki kodinturvaan sijoitetut ovat vapaaehtoisia. Kodinturvajärjestelmä tarjoaakin varsin joustavan työkalun kriisin harmaaseen vaiheeseen. Kodinturvajoukkojen valmiutta voidaan kohottaa hallituksen antamalla niin kutsutulla Home Guard Alert -hälytyksellä ja kodinturvajoukkojen valmiutta voidaan kohottaa tarvittaessa ennen yleistä valmiuden kohottamista.

Kodinturvajoukkojen ikäjakauma on 18–70 vuotta. Keski-ikä on noin 40 vuotta ja kodinturvasotilaista 14 % on naisia. Sotilaat saavat koulutusta 4–13 päivää vuodessa tehtävästään riippuen. Kodinturvajoukkojen aseistus koostuu lähinnä jalkaväen kevyistä aseista. Kodinturvajoukoilla on henkilökohtainen varustus kotonaan, mutta pääasiassa asetta ei säilytetä kotona.

Kodinturvalla on merkittävä rooli vapaaehtoisen maanpuolustuskoulutuksen järjestämisessä ja vapaaehtoisorganisaatioiden koulutuksen koordinoinnissa.

### **Norja**

Norjassa on käytössä valikoiva asevelvollisuus ja tämän lisäksi maa on laajentamassa asevelvollisuuden koskemaan myös naisia. Varusmiehet ohjataan asepalveluksen jälkeen ensin ns. puolustusvoimien vahvuuspooliin, josta tarvittava määrä henkilöitä siirretään muutaman vuoden kuluttua kodinturvajoukkojen reserviin. Toimintaa on tarkoitus kehittää siten, että asepalveluksen jälkeen varusmiehet ohjataan suoraan joko reserviin tai kodinturvajoukkoihin ilman välivaihetta. Osa reservistä olisi tarvittaessa palvelukseen kutsuttavia vapaaehtoisia, jotka harjoittelisivat esimerkiksi kolme viikkoa vuodessa. Loput asepalveluksen suorittaneet siirrettäisiin suoraan kodinturvajoukkoihin.

Kodinturvajoukoilla on tärkeä rooli Norjan aluepuolustuksessa ja yhteiskunnan turvallisuuden ylläpitämisessä. Muista Pohjoismaista poiketen ne perustuvat pääsääntöisesti asevelvollisuuteen. Vain pieni osa kodinturvajoukkojen henkilöstöstä on vapaaehtoisia. Kodinturvajoukot jakaantuvat maa-, meri- ja ilmavoimien yksiköihin. Niiden tehtäviin kuuluu ihmisten ja yhteiskunnan toimintojen suojeleminen, paikallisalueiden valvominen sekä tuen antaminen eri viranomaisille ja siviilitoimijoille.

Kodinturvajoukkojen vahvuus on noin 45 000 sotilasta. Palkatun henkilöstön osuus on vain noin prosentti koko vahvuudesta ja loput suorittavat osan asevelvollisuudestaan kodinturvajoukoissa tai ovat asevelvollisuutensa jo suorittettuaan halunneet vapaaehtoisesti jatkaa kodinturvajoukoissa.

Järjestelmän ansiosta Norjassa on suuri joukko reservin sotilaita, joiden valmius on erittäin hyvällä tasolla säännöllisen joukkokohtaisen harjoittelun ansiosta. Kodinturvajoukkojen merkityksen on nähty edelleen korostuneen, koska se soveltuu paikallisen luonteensa ja korkean valmiutensa vuoksi erityisen hyvin myös ns. hybridisodankäynnin keinojen torjumiseen.

**Viro**

Virossa on pakollinen varusmiespalvelus kaikille miespuolisille Viron kansalaisille. Lainsäädännön mukaan varusmiesjärjestelmän keskeisin tehtävä on sotilaallinen koulutus. Koulutuksen sisällössä huomioidaan sekä rauhan että sodan ajan tarpeet.

Virossa on käytössä suojeluskunta, joka on lakiin perustuva sotilaallinen maanpuolustusjärjestö. Suojeluskunta on maan puolustusvoimien komentajan alainen organisaatio. Toiminta on vapaaehtoista ja suojeluskunnan eri osien yhteenlaskettu jäsenmäärä on noin 17 400 henkilöä.

Kaitseliit jakautuu leireihin, joiden tehtävänä on muodostaa ja kouluttaa asevoimien alaisuuteen tarvittaessa alistettava taisteluosasto. Taisteluosastoja suunnitellaan käytettäväksi ensisijaisesti omalla vastualueellaan. Suojeluskunnat harjoittelevat pääosiltaan noin neljä kertaa vuodessa ja harjoittelua tehdään yhdessä myös asevoimien kanssa.

**2.3 Nykytilan arviointi**

Puolustusministeriö pyysi pääesikunnalta näkemyksiä puolustusvoimien valmiuteen liittyvästä nykyisestä lainsäädännöstä ja siihen perustuvasta toimivallasta sekä turvallisuusympäristöstä aiheutuvasta tarpeesta uusille toimivaltuuksille. Pääesikunnan näkemyksen mukaan puolustusvoimien valmiuteen liittyvä lainsäädäntö on pääosiltaan toimivaa. Muuttunut turvallisuusympäristö aiheuttaa kuitenkin tarkastelutarpeita erityisesti asevelvollisuuslakiin (1438/2007).

Puolustusvoimien suorituskyky ja sen uskottavuus perustuvat kriisi- ja uhkatilanteissa kykyyn säädellä puolustusvalmiutta joustavalla, tilanteen edellyttämällä tavalla. Puolustusjärjestelmän valmius ja toimintavarmuus ehkäisevät kriisejä ennalta ja mahdollistavat puolustusvoimien suorituskyvyn joustavan kohottamisen kriisien ja uhkien edellyttämälle tasolle.

Kun puhutaan puolustusvoimien valmiuden säätelystä, käytetään termejä valmiuden tehostaminen ja valmiuden kohottaminen. Valmiuden tehostamisessa on kyse puolustusvoimien valmiuden säätelyn toimenpiteistä, joihin ryhdytään puolustusvoimien omalla päätöksellä, puolustusvoimien omin voimavaroin ja pääasiassa normaaliolojen toimivaltuuksin. Valmiuden kohottamisessa on kyse puolustusvoimien valmiuden säätelyn toimenpiteistä, jotka liittyvät sotilaallisen hyökkäyksen uhkaan ja jotka aloitetaan valtionjohdon päätösten ja puolustusvoimain komentajan käskyjen mukaisesti.

Puolustusvoimat voi tilanteen vaatiessa tehostaa valmiuttaan muun muassa tiedustelun, valvonnan ja kohteiden suojaamisen osalta omin, sisäisin toimenpitein. Valmiutta kohotettaessa voidaan kutsua reserviläisiä kertausharjoituksiin tai ylimääräiseen palvelukseen. Valmiutta pyritään kohottamaan joustavasti siten, että palvelukseen kutsutaan ne joukot, jotka ovat kulloisessakin tilanteessa tarpeen. Tätä varten asevelvolliset on jaettu käskytyseriin, joista osa kutsutaan palvelukseen jo valmiuden kohottamisen alkuvaiheessa.

Valmiuden kohottamiseen tähtääviin toimenpiteisiin on ryhdyttävä jo ennen kuin Suomeen kohdistuu huomattavaa aseellista uhkaa. Tämä johtuu siitä, että Suomen sotilaallinen puolustus perustuu reserviläisarmeijaan, joka ei ole heti palvelukseen astuttuaan valmis osallistumaan aseelliseen toimintaan, vaan taisteluihin lähetettävät joukot on ensin harjoitettava niille suunnitelluissa kokoonpanoissa.

## **LUONNOS**

4.2.2016

Muuttuneen turvallisuustilanteen seurauksena puolustushallinnon näkemyksen mukaan kertausharjoitusten osalta arvioitavaksi tulisi ottaa asevelvollisuuslaissa säädetyt kertausharjoitusmääräysten vähimmäisajat, sääntely kertausharjoitusten yhteenlasketuista enimmäisajoista sekä asevelvollisten ja työnantajan suostumus tietyssä tapauksessa.

Uusien uhkien vuoksi nykyisten menetelmien rinnalle tarvitaan keinoja joustavaan valmiuden kohottamiseen. Puolustushallinnon mukaan olisi tärkeää saada reserviläisten ydinjoukko liikkeelle mahdollisimman joustavasti tilanteen vaatiessa. Kertausharjoituksen ennakoilmoituksen aikarajan muuttaminen ja kertausharjoitusmäärien rajoitteiden muuttaminen helpottaisivat tätä asiaa.

Vaikka yhteiskunnallista turvallisuutta lähestyttäisiin sotilaallisesta näkökulmasta, samalla kehitetään yleistä yhteiskunnallista valmiutta, joka hyödyttää koko yhteiskuntaa. Esitetyt muutokset osaltaan helpottavat yhteiskunnan toimintaa, sillä joustava valmiuden kohottaminen normalisoi muuttuneen turvallisuustilanteen, eikä tällöin muu osa yhteiskunnasta rasitu.

### **3 Esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset**

#### **3.1 Tavoitteet**

Esityksen tavoitteena on laajentaa lainsäädännöllisiä keinoja, joilla pystytään reagoimaan aiempaa nopeammin muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen.

Tavoitteena on, että turvallisuustilanteisiin pystyttäisiin vastaamaan normaaliolojen keinoilla. Lähtökohtaisesti valmiutta säädellään voimassaolevan puolustusvoimia koskevan lainsäädännön määrittämin toimivaltuuksin.

Esitykset ovat tarkoitettu käyttöön otettaviksi ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa ja nimenomaisesti toiminnan välittömään käynnistämiseen. Näitä ovat erittäin nopeat tilannekehitykset, kuten hybridiuhkat. Kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun turvallisuuden ylläpitäminen ei muilla tavoin ole mahdollista.

#### **3.2 Keskeiset ehdotukset**

Riittävän nopean reagointikyvyn takaamiseksi muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen ehdotetaan asevelvollisuuslakia muutettavaksi reserviläisten käytön suhteen.

Kertausharjoitukseen määräämistä ehdotetaan muutettavaksi siten, että puolustusvoimain komentaja voisi määrätä sotilaalliseen valmiuden joustavaan kohottamiseen tarkoitettuun kertausharjoitukseen välittömästi, kun päätös koskisi enintään 25 000 asevelvollista. Muussa tapauksessa päätöksen tekisi tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä. Puolustusministeriö tulisi pitää tietoisena näitä asioita koskevasta valmistelusta.

Kertausharjoituksesta vapauttamista ehdotetaan muutettavaksi siten, että asevelvollinen ei voisi hakea vapautusta kertausharjoituksesta silloin kun on kyse sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen liittyvästä kertausharjoituksesta.

Lisäksi velvollisuutta osallistua kertausharjoitukseen ehdotetaan muutettavaksi siten, että kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat eivät koske kertausharjoituksia, joilla mahdollistetaan

## **LUONNOS**

4.2.2016

sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Muilta osin kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat kaksinkertaistettaisiin.

Määräys kertausharjoitukseen, jolla mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen, ehdotetaan voitavaksi panna täytäntöön oikaisuvaatimuksesta huolimatta.

### **4 Esityksen vaikutukset**

#### **4.1 Taloudelliset vaikutukset**

Esityksen taloudelliset vaikutukset riippuvat siitä, missä määrin sotilaallisen valmiuden joustavaan kohottamiseen liittyviä kertausharjoituksia käytettäisiin. Käytännössä kyseiset kertausharjoitukset koskisivat kuitenkin rajattua joukkoa reservistä ja niitä tulaisiin käyttää harvoin. Tosiasialliset taloudelliset vaikutukset aiheutuvat tapauskohtaisista päätöksistä, jotka koskevat sotilaallista valmiuden joustavaa kohottamista.

Toiminta katettaisiin pääasiassa puolustusvoimien toimintamenoista, joka on suurimpana rajoitteena kertausharjoitusmäärien kasvattamiselle. Tilanteen mahdollinen pitkittyminen tai eskaloituminen voisi johtaa siihen, että puolustusvoimien olisi esitettävä valtioneuvostolle lisämäärärahaa toiminnan kulujen kattamiseen. Yhden reserviläisen kertausharjoituskustannukset ovat tällä hetkellä 168 euroa vuorokautta kohti, jolloin 25 000 reserviläisen osalta vuorokauden hinnaksi tulee 4,2 miljoonaa euroa.

#### **4.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan**

Esityksellä ei ole suuria vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Viranomaisten tehtävien ja toiminnan kannalta ehdotettu sääntely selkeyttää toimintaa ja lisää tarvittavia toimintamalleja.

Viime vuosina kertausharjoitusten kasvaneet määrät ovat lisänneet valituksia ja oikaisuvaatimuksia sekä aluetoimistoihin että kutsunta-asioiden keskuslautakunnalle. Oletettavaa on, että esitys lisäisi oikaisuvaatimusten määrää.

#### **4.3 Yhteiskunnalliset vaikutukset**

Esityksillä voi olla heijastevaikutuksia elinkeinoelämään, erityisesti järjestöihin sekä yleisesti yhteiskuntapolitiikkaan. Esitykset voivat aiheuttaa haasteita työnantajalle sekä jossain määrin haitata asevelvollisen työnhakua. Toisaalta kertausharjoituksissa opittavat erityistaidot voivat olla myös mahdollisuus tiettyihin tehtäviin haettaessa, minkä vuoksi on vaikea sanoa, mitkä olisivat lopulliset yhteiskunnalliset vaikutukset. Lisäksi sotilaallisen joustavaan valmiuden kohottamiseen liittyvät kertausharjoitukset koskisivat pääasiassa reserviläisiä, joiden keskimääräinen ikä on 20–25 vuotta. Monet tähän ikäryhmään kuuluvista asevelvollisista ei ole vielä vakituisesti työelämässä, minkä vuoksi työmarkkinoille aiheutuvien vaikutusten arvioidaan olevan vähäiset.

Esitetyt muutokset osaltaan helpottavat yhteiskunnan toimintaa, sillä joustava valmiuden kohottaminen normalisoi muuttuneen turvallisuustilanteen, eikä tällöin muu osa yhteiskunnasta rasitu.

Koska asevelvollisuus on pakollinen vain miehille, kohdistuvat esitykset enemmän miehiin kuin naisiin.

## **LUONNOS**

4.2.2016

### **5 Asian valmistelu**

#### **5.1 Valmisteluvaiheet ja -aineisto**

Esitysluonnos on valmisteltu virkatyönä puolustusministeriössä kiinteässä yhteistyössä puolustusvoimien kanssa.

#### **5.2 Lausunnot ja niiden huomioon ottaminen**

Puolustusministeriö pyysi lausunnon Tasavallan presidentin kanslialta, valtioneuvoston kanslialta, valtiovarainministeriöltä, oikeusministeriöltä, sisäministeriöltä, puolustusvoimilta, Rajavartiolaitokselta, Maanpuolustuskoulutusyhdistykseltä, Reserviläisliitto - Reservin Aliupseerien Liitto ry:ltä, Suomen reserviupseeriliitolta, Elinkeinoelämän keskusliitolta, Valtion työmarkkinalaitokselta, KT Kuntatyönantajilta sekä Kirkon työmarkkinalaitokselta. Lausuntoja saatiin yhteensä XX.

Lausunnoissa...

Lausunnot on pyritty ottamaan huomioon esitystä viimeisteltäessä.



## **YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT**

### **1 Lakiehdotuksen perustelut**

#### **1.1 Asevelvollisuuslaki**

**32 §. Kertausharjoitukseen määrääminen.** Kertausharjoituksen tarkoitus on asevelvollisuuslain 48 §:n mukaan pitää yllä varusmiespalveluksen aikana saatuja sotilaallisia tietoja ja taitoja sekä kouluttaa vaativampiin tehtäviin, perehdyttää asevelvolliset sotilaallisessa maanpuolustuksessa tapahtuneen kehityksen mukanaan tuomiin muutoksiin, harjoittaa joukkokokonaisuuksia niille suunnitelluissa kokoonpanoissa sekä mahdollistaa sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen.

Kertausharjoituksen yksi tarkoitus on lainsäädännön mukaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Voimassa olevan lainsäädännön mukaan määräys osallistua kertausharjoitukseen lähetetään asevelvolliselle vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista. Kertausharjoituskäskyn lähettäminen kolme kuukautta lyhyemmässä ajassa edellyttää aina reserviläisen erikseen antamaa suostumusta.

Voimassa oleva säännös kolmen kuukauden kertausharjoituksen kutsumisajasta ei kuitenkaan välttämättä tue sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen tarkoitusta, sillä reserviläisiä ei saada kutsuttua palvelukseen riittävän nopeasti. Sotilaallisen voiman uhka voi ilmetä monella eri tavalla ja turvallisuustilanne voi muuttua nopeasti. Viime aikojen kansainväliset kriisit ovat eskaloituneet hyvin nopeasti, puhutaan enemmänkin päivistä ja viikoista kuin kuukausista. Muuttuneeseen tilanteeseen on pystyttävä reagoimaan riittävän nopeasti ja oikealla tavalla.

Pykälän 4 momentissa säädettäisiin kertausharjoitukseen määräämisestä 48 §:n 4 momentin mukaisiin kertausharjoituksiin, joilla mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Kyseisessä tilanteessa palvelukseen voitaisiin kutsua välittömästi.

Päätöksenteko riippuisi siitä, kuinka suuri osa reservistä määrättäisiin sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen perusteella kertausharjoituksiin. Tarkoitus olisi pystyä käyttämään reserviä mahdollisimman joustavasti turvallisuustilanteen niin vaatiessa. Tämän vuoksi päätöksenteko olisi pidettävä mahdollisimman lähellä operatiivista tasoa. Kun kyse olisi korkeintaan 25 000 reserviläisen kutsumisesta sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen perusteella pidettävään kertausharjoitukseen, voisi päätöksen tehdä puolustusvoimain komentaja sotilaskäskyasiana. Rajavartiolaitoksen kertausharjoitukseen asevelvolliset määrätään Rajavartiolaitoksen päällikön esityksestä siten kuin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetussa laissa (577/2005) säädetään.

Tätä suuremman joukon määräämistä sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen perusteella pidettävään kertausharjoitukseen pidettäisiin sen verran merkittävänä yhteiskunnallisena asiana, että se pitäisi tuoda poliittiseen päätöksentekojärjestelmään. Tällöin päätöksen tekisi tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä. Tasavallan presidentti voisi ottaa päätettäväkseen puolustusvoimain komentajan päätösvaltaan kuuluvan kertausharjoitukseen määräämisen siten kuin puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 31 §:n 3 momentissa säädetään. Puolustusministeriö pitäisi pitää tietoisena näitä asioita koskevasta valmistelusta.

## LUONNOS

4.2.2016

Kyseessä olisi kuitenkin poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun turvallisuuden ylläpitäminen ei muilla tavoin ole mahdollista ja vain sen ajan kuin se kunkin reserviläisen kohdalla on välttämätöntä.

**34 §. Kertausharjoituksesta vapauttaminen.** Voimassa olevassa laissa säädetään kertausharjoituksesta vapauttamisen perusteista. Pykälässä lähdetään siitä, että vapautus kertausharjoituksesta vastaisi palvelukseen astumisajan siirtoa. Kyseinen lähestymistapa ei kuitenkaan sovellu suoraan niihin tilanteisiin, jolloin kertausharjoituksella mahdollistetaan sotilaallisen valmiuden joustava kohottaminen. Tällöin asevelvolliset on saatava mahdollisimman nopeasti kutsuttua kertausharjoituksiin, jotta muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen pystyttäisiin vastaamaan tehokkaasti.

Kertausharjoitukset ovat lyhyitä, yleensä viikon tai kahden mittaisia, jolloin kertausharjoituksen aiheuttamat haitat olisivat harvoin hyvin tuntuvia. Sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen takia kertausharjoituksiin määrättävät reserviläiset kuuluvat myös pääasiassa joukkoihin, joihin kuuluminen on lähtökohtaisesti vapaaehtoista. Lisäksi esimerkiksi nykykäytäntönä kutsunta-asiain keskuslautakunnassa on ollut, että tälläkään hetkellä työnantajan pyyntöä ei ole lähes poikkeuksetta hyväksytty syyksi kertausharjoituksista vapauttamiseksi.

**50 §. Velvollisuus osallistua kertausharjoitukseen.** Yhteiskunnallisesti tärkeiden toimintojen turvaaminen vaatii joukkoja, jotka ovat hyvin koulutettuja. Voimassa olevan lainsäädännön mukaiset kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat täyttyvät erityisesti avainhenkilöiden kohdalla. Lisäksi entistä monimutkaisempi teknologia vaatii harjoitteluun enemmän aikaa aikaisempiin asejärjestelmiin verrattuna. Joukkojen kouluttaminen ja osaamisen ylläpitäminen edellyttävät, että kertausharjoitusten yhteenlaskettuja enimmäisaikoja kasvatetaan.

Kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat kaksinkertaistuisivat nykyisestä kaikissa kategorioissa. Käytännössä rajoitteeksi voisi muodostua kertausharjoitusten yhteenlaskettujen enimmäisaikojen lisäksi taloudelliset rajoitteet.

Sotilaalliseen valmiuden joustavaan kohottamiseen perustuvia kertausharjoituksia ei kuitenkaan otettaisi huomioon kertausharjoituksen enimmäisaikoja laskettaessa, eivätkä siten vaikuttaisi enimmäisaikojen täyttymiseen.

Pykälän 2 momentissa on säädetty, että tarkoitettujen aikojen 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. Kyseistä mahdollisuutta on käytetty puolustusvoimissa yksittäistapauksissa.

Kyseinen momentti ei kuitenkaan sovellu erityisen hyvin 48 §:n 4 momentin mukaisiin kertausharjoituksiin, sillä palvelukseen määrääminen edellyttää lisäksi asevelvollisen työnantajan kirjallista suostumusta, jos harjoitus tapahtuu työaikana. Kyseiseen kertausharjoitukseen määrääminen koskee kuitenkin kansallista turvallisuutta ja edellyttää nopeaa reagointia, minkä vuoksi työnantajan kirjallisen suostumuksen pyytäminen ei sovi yhteen kertausharjoituksen tarkoituksen kanssa.

## LUONNOS

4.2.2016

**111 §.** *Valituksen ja oikaisuvaatimuksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon.* Lähtökohtaisesti kaikissa oikeutta tai velvollisuutta koskevissa asioissa tulee olla oikeus muutoksenhakuun. Perustuslakivaliokunta on ollut varsin tiukka asiaan liittyvissä kannanotoissaan (vrt. PeVL 32/2012 vp ja PeVL 51/2010 vp).

Hallintolainkäyttölain (891/2015) 31 §:n mukaan päätöstä, johon saa hakea muutosta valittamalla, ei saa panna täytäntöön ennen kuin se on saanut lainvoiman. Pykälän 2 momentin mukaan päätös voidaan kuitenkin panna täytäntöön lainvoimaa vailla olevana, jos päätös on luonteeltaan sellainen, että se on pantava täytäntöön heti, tai jos päätöksen täytäntöönpanoa ei yleisen edun vuoksi voida lykätä.

Asevelvollisuuslain 48 §:n 4 momentin mukaiseen kertausharjoitukseen määrääminen on sotilaskäskyasia. Hallintolain (434/2003) 4 §:n mukaan lakia ei sovelleta sotilaskäskyihin eikä muihin tehtävän tai muun toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin. Näin ollen asevelvollisuuslain 48 §:n 4 momentin mukaiseen kertausharjoitukseen määräämisestä ei voi valittaa ja siksi 2 momentissa ei mainita valituksen vaikutuksesta päätöksen täytäntöönpanoon.

Sen sijaan oikaisuvaatimusasian käsittely ei sille ominaisesta muutoksenhakuluonteesta huolimatta ole hallintolainkäyttöä. Siksi asevelvollisuuslain 48 §:n 4 momentin mukaisesta määräyksestä voi tehdä oikaisuvaatimuksen. Koska kyseiseen kertausharjoitukseen määrääminen koskee kuitenkin kansallista turvallisuutta ja edellyttää nopeaa reagointia, voitaisiin määräys panna täytäntöön oikaisuvaatimuksesta huolimatta ja oikaisuvaatimus käsiteltäisiin jälkikäteen.

## 2 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan 1 päivänä kuuta 2016.

## 3 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Yhdenvertaisuus

Perustuslain 127 §:ssä maanpuolustus vahvistetaan jokaisen Suomen kansalaisen velvollisuudeksi. Maanpuolustus perustuu Suomessa yleiseen asevelvollisuuteen. Maanpuolustusvelvollisuuden sisältöä ei kuitenkaan määritellä säännöksessä tarkemmin. Hallituksen esityksen esitöiden (HE 1/1998 vp.) mukaan se kattaa sotilaallisen maanpuolustuksen lisäksi muutkin isänmaan puolustamisen ja siinä avustamisen tavat.

Perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan minkään henkilön liittyvän syyn perusteella. Yleiseen yhdenvertaisuussäännökseen sisältyy mielivallan kieltö ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien kansalaisten samanlaista kohtelua kaikissa suhteissa, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia (esim. PeVL 1/1986 vp, PeVL 2/1987 vp, PeVL 3/1988 vp).

Yhdenvertaisuusnäkökohdilla on merkitystä sekä myönnettäessä lailla etuja ja oikeuksia kansalaisille että asetettaessa heille velvollisuuksia (esim. PeVL 9 ja 10/1985 vp).

Yhdenvertaisuuspykälä ei myöskään ole absoluuttinen oikeus, vaan siitä voidaan tietyin kriteerein poiketa. Asevelvollisuuslakiin esitettävät muutokset sotilaalliseen valmiuden joustavaan kohottamiseen liittyvät kertausharjoitukset koskevat ainoastaan tiettyä osaa reservistä. Pääasiassa asevelvollisten käyttö vaativampiin tehtäviin perustuu vapaaehtoisuuteen ja omaan halukkuuteen. Näin ollen he ovat

## LUONNOS

4.2.2016

hakeutuessaan kyseisiin tehtäviin tietoisia siitä, että heille saattaa tulla muita useammin kertausharjoituskutsuja. Tämän vuoksi mahdollisten eripituisten kertausharjoitusten määrän ei voida katsoa saattavan kansalaisia eri asemaan ilman hyväksyttävää perustetta.

### Oikeusturva

Perustuslain 21 §:n mukaan jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Käsitteilyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Lähtökohtaisesti kaikissa oikeutta tai velvollisuutta koskevissa asioissa tulee olla oikeus muutoksenhakuun. Perustuslakivaliokunta on ollut varsin tiukka asiaan liittyvissä kannanotoissaan (vrt. PeVL 32/2012 vp ja PeVL 51/2010 vp).

Puolustusvoimissa käsitellään tavallisten hallintoasioiden lisäksi niin sanottuja sotilaskäskyasioita. Sotilaskäskyasiat liittyvät muun muassa sotilaalliseen järjestykseen, koulutukseen ja palkitsemiseen. Hallintolakia ei sen 4 §:n mukaan sovelleta lainkäyttöön, esitutkintaan, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Lakia ei sovelleta myöskään mm. sotilaskäskyihin, jotka rinnastuvat virkakäskyyn ja siten niihin ei voi hakea muutosta valittamalla.

Asevelvollisuuslain 48 §:n 4 momentin mukaiseen kertausharjoitukseen määrääminen on sotilaskäskyasia, josta ei voi valittaa. Päätöksen muuttamista tai kumoamista voi kuitenkin hakea oikaisuvaatimuksella. Kyseiseen kertausharjoitukseen määrääminen koskee kuitenkin kansallista turvallisuutta ja edellyttää nopeaa reagointia, minkä vuoksi päätös voidaan panna täytäntöön oikaisuvaatimuksesta huolimatta. Asevelvolliselle jää kuitenkin jälkikäteen oikeus muutoksenhakuun.

Esitykseen ei sisälly säännöksiä, jotka edellyttäisivät perustuslain mukaista säätämisyjärjestystä ja lakiesitys voitaisiin käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

### **Laki asevelvollisuuslain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti *muutetaan* asevelvollisuuslain (1438/2007) 50 § ja 34 §:n 2 momentti, sekä

*lisätään* 32 §:ään uusi 3 momentti ja 111 §:ään uusi 2 momentti seuraavasti:

#### **32 §**

##### **Kertausharjoitukseen määrääminen**

Kertausharjoitukseen voidaan määrätä reserviin kuuluva asevelvollinen.

Määräys osallistua kertausharjoitukseen lähetetään asevelvolliselle vähintään kolme kuukautta ennen harjoituksen alkamista. Määräajasta voidaan asevelvollisen suostumuksella poiketa.

***Puolustusvoimain komentaja voi määrätä 48.1 §:n 4 kohdassa tarkoitettuun kertausharjoitukseen välittömästi. Päätös voi koskea enintään 25 000 asevelvollista. Mikäli kertausharjoitukseen määrääminen koskee yli 25 000 asevelvollista, päätöksen tekee tasavallan presidentti puolustusvoimain komentajan esittelystä. Puolustusministeriö tulee pitää tietoisena näitä asioita koskevasta valmistelusta.***

#### **34 §**

##### **Kertausharjoituksesta vapauttaminen**

Kertausharjoituksesta voidaan asevelvollisen hakemuksesta vapauttaa asevelvollinen:

- 1) jolle vapautus on tämän perhe- tai taloudellisten olojen taikka ammatin tai elinkeinon harjoittamiseen liittyvien syiden vuoksi erittäin tarpeellinen;
- 2) jonka opintojen aloittaminen tai eteneminen tuntuvasti kärsisi ilman vapauttamista;
- 3) jonka osallistuminen kertausharjoitukseen erityisen vakavasti haittaisi tai vahingoittaisi hänen työnantajansa toimintaa; tai
- 4) asevelvollisen muun erityisen henkilökohtaisen syyn vuoksi.

Vapautusta haetaan kirjallisesti määräyksen antaneelta aluetoimistolta. Hakemukseen on liitettävä tarpeellinen selvitys 1 momentissa tarkoitettusta perusteesta. ***Asevelvollinen ei voi hakea vapautusta kertausharjoituksesta silloin, kun kyse on 48.1 §:n 4 kohdassa säädetyistä kertausharjoituksesta.***

Edellä 1 momentissa tarkoitettu hakemus ei ole pätevä syy jäädä pois palveluksesta.

## LUONNOS

4.2.2016

### 50 §

#### **Velvollisuus osallistua kertausharjoitukseen**

Reservissä oleva asevelvollinen on velvollinen osallistumaan kertausharjoitukseen. Harjoitusten yhteenlaskettu enimmäisaika on:

- 1) miehistöllä **80** päivää;
- 2) miehistön erityistaitoa vaativiin ja miehistön vaativimpiin erityistehtäviin koulutetulla **150** päivää;
- 3) alipuseerilla, opistoupseerilla ja upseerilla **200** päivää.

Edellä 1 momentissa tarkoitettujen aikojen 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. Palvelukseen määrääminen edellyttää lisäksi asevelvollisen työnantajan kirjallista suostumusta, jos harjoitus tapahtuu työaikana.

Laillisen esteen takia määräaikana harjoitukseen saapumatta jääneen asevelvollisen on saavuttava harjoitukseen välittömästi esteen lakattua, jollei sotilasviranomainen ole antanut hänelle muuta määräystä.

***Kertausharjoitusten yhteenlasketut enimmäisajat eivät koske 48.1 §:n 4 kohdassa säädettyä kertausharjoitusta.***

### 111 §

#### **Valituksen ja oikaisuvaatimuksen vaikutus päätöksen täytäntöönpanoon**

Palvelukseen määräämistä, koulutuksen keskeyttämistä, palveluksen keskeyttämistä ja huumausaineen käyttöä selvittävään tutkimukseen määräämistä koskeva päätös pannaan täytäntöön oikaisuvaatimuksesta ja valituksesta huolimatta.

***Määräys 48.1 §:n 4 kohdan mukaiseen kertausharjoitukseen pannaan täytäntöön oikaisuvaatimuksesta huolimatta.***

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

---

Helsingissä xx päivänä kuuta 2016

Pääministeri

Juha Sipilä

Puolustusministeri Jussi Niinistö