Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

13.6.2022

Eduskunnan puolustusvaliokunnalle

HE 63/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta

Eduskunnan puolustusvaliokunta on pyytänyt sisäministeriä ja sisäministeriön rajavartio-osaston edustajaa kuultavaksi ja kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta. Tässä lausunnossa käsitellään vain rajaturvallisuuteen ja Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksiin liittyviä ehdotuksia. Lausunnossa on pyydetty kuvaamaan myös 9.6.2022 eduskunnalle annettua hallituksen esitystä laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp). Sisäministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Valmiuslakiin ja asevelvollisuuslakiin ehdotetut muutokset

Suomen turvallisuusympäristö on merkittävällä tavalla muuttunut. Suomen rajaturvallisuuteen kohdistuvat ulkoiset riskit ovat kasvaneet pitkäaikaisesti, ja niiden kehityssuunta on negatiivinen. Valtioiden toisiin valtioihin kohdistama hybridivaikuttaminen on määrällisesti lisääntynyt ja keinovalikoimaltaan laajentunut. Tämän vuoksi on välttämätöntä kehittää valmiuslakia myös uudenlaisiin uhkiin varautumiseksi ja niihin vastaamiseksi.

Valmiuslakiin ehdotetaan uutta poikkeusoloperustetta, joka kattaisi erityisesti hybridiuhkia, mukaan lukien rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhkat. Esityksen perustelujen mukaan myös laajamittainen välineellistetty maahantulo voisi yksinään tai yhdessä muiden vaikuttamistoimenpiteiden kanssa muodostaa ehdotetun uuden poikkeusolon. Sisäministeriö pitää uutta määritelmää välttämättömänä ja sisällöltään asianmukaisena.

Poikkeusoloperusteiden ajantasaisuuden lisäksi on keskeistä, että viranomaisilla on poikkeusoloissa käyttöön otettavat riittävät lisätoimivaltuudet. Valmiuslakia koskevassa hallituksen esityksessä ei ehdoteta Rajavartiolaitokselle uusia itsenäisiä lisätoimivaltuuksia lukuun ottamatta säännöksiä palvelussuhteen ehdoista poikkeamisesta, irtisanomisoikeuden rajoittamisesta ja tiedotusten julkaisuvelvollisuutta. Muiden viranomaisten toimivaltuudet hyödyttävät kuitenkin osin myös Rajavartiolaitosta.

Valmiuslakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 17 a luku, joka sisältäisi toimivaltuudet rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. Rajavartiolaitoksen toiminnan näkökulmasta keskeinen on 122 a § kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta suorittaa muun muassa Rajavartiolaitoksen esittämiä kuljetuksia. Kuljetuksista määräisi liikenne- ja viestintäministeriö. Sisäministeriö pitää säännöstä asianmukaisena. Hybridiuhkatilanteet voivat merkittävällä tavalla tilapäisesti lisätä viranomaisten kuljetustarpeita. Rajavartiolaitoksen esittämät kuljetukset voisivat liittyä esimerkiksi rikoksesta epäiltynä kiinniotettujen tai kansainvälistä suojelua

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171 | kirjaamo@intermin.fi | www.intermin.fi

hakevien henkilöiden kuljettamiseen rajanylityspaikoilta tai muualta raja-alueelta muuhun paikkaan. Poikkeusolot edellyttävät myös Rajavartiolaitoksen henkilöstö- ja materiaalimäärän lisäämistä sekä rajaturvallisuuden ylläpitoa tukevien rakennelmien, estelaitteiden ja valvontajärjestelmien rakentamista, mikä voi aiheuttaa merkittäviä kuljetustarpeita.

Rajaturvallisuuden ylläpito poikkeusoloissa perustuu Rajavartiolaitoksen henkilökunnan sekä Rajavartiolaitoksen palvelukseen määrättyjen reserviläisten, varusmiesten ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien naisten, heille osoitettavan materiaalin ja heitä tukevien johtamis-, logistiikka- ja muiden järjestelmien käyttöön rajaturvallisuustehtävissä. Tarvittaessa Rajavartiolaitoksen henkilökunnasta ja Rajavartiolaitoksen palvelukseen määrätyistä asevelvollisista muodostetaan Rajavartiolaitoksen johdossa toimivat rajajoukot. Rajavartiolaitos on myös valmistautunut vastaanottamaan ja käyttämään Euroopan raja- ja merivartioviraston osoittamia kansainvälisiä resursseja rajaturvallisuustehtäviin ulkorajoilla.

Hallituksen esitykseen sisältyy ehdotus asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta, jonka mukaan reserviläisiä voitaisiin määrätä palvelukseen myös valmiuslain 3 §:n uuden 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 30 §:n mukaan asevelvollisia ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettuun asepalvelukseen otettuja voidaan määrätä koulutettavaksi Rajavartiolaitoksessa. Palveluun Rajavartiolaitoksessa noudatetaan soveltuvin osin, mitä palvelusta Puolustusvoimissa säädetään. Säännös koskee siten myös Rajavartiolaitosta.

Sisäministeriö pitää erittäin tärkeänä, että nyt eduskunnan käsiteltävänä oleva valmiuslain päivitys käsitellään ja saatetaan voimaan mahdollisimman pikaisesti.

Valmiuslain myöhemmät päivitystarpeet Rajavartiolaitoksen osalta

Sisäministeriö katsoo, että valmiuslakia tulisi päivittää myöhemmässä vaiheessa myös tavaroiden, kuljetusvälineiden, alueiden ja tilojen haltuunottoon, palveluiden suorittamiseen sekä liikkumis- ja oleskelurajoituksiin liittyvillä Rajavartiolaitoksen itsenäisillä toimivaltuuksilla.

Esityksessä ehdotetaan lisätoimivaltuuksia lähtökohtaisesti vain lain 3 §:n uuden 6 kohdan mukaisiin poikkeusoloihin. Rajavartiolaitoksen lisätoimivaltuustarpeita muissakin poikkeusoloissa tulisi tarkastella jatkossa. Tämä olisi välttämätöntä erityisesti sotilaallisen maanpuolustukseen liittyvien Rajavartiolaitoksen tehtävien vuoksi.

Rajavartiolakiin ehdotetut muutokset (HE 94/2022 vp)

Hallitus on 9.6.2022 antanut eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp). Esityksen tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen kykyä varautua ja vastata normaaliolojen tehtävistä, normaaliolojen häiriötilanteista ja poikkeusolojen tehtävistä. Tavoitteena on tehdä rajavartiolakiin kiireellisimmiksi katsotut muutokset muun muassa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi.

Hallituksen esityksen taustalla ovat sisäministeriössä tehty laaja esiselvitys rajavartiolainsäädännön muutostarpeista (SM049:00/2019) sekä 24.2.2022 julkaistu selvitys lainsäädännön kehittämistarpeista muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi (sisäministeriön julkaisuja 2022:20). Rajavartiolakiin ehdotetut muutokset muodostavat yhdessä valmiuslakiin ehdotettujen päivitysten kanssa kokonaisuuden, jolla pyritään mahdollisimman kattavasti vastaamaan kiireellisimpiin rajaturvallisuuteen kohdistuviin uhkiin.

Rajavartiolain 16 §:ään ehdotetaan lisättäväksi nimenomainen sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta. Kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi senkaltaiset rajoitukset, joita on ollut käytössä vuosina 2020–2022 koronapandemian vuoksi.

Rajavartiolain 16 §:ään lisättäisiin myös uusi sääntely, jonka mukaan valtioneuvosto voisi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Siltä osin kuin kyse olisi hybridivaikuttamisen vuoksi tehtävästä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, valtioneuvoston päätöksen tarkoituksena olisi pyrkiä keskeyttämään vieraan valtion vaikuttamistoimet jo alkuvaiheessa ja estää muuttoliikkeen välineellistämisen vaikutusten laajentuminen sellaisiksi, jotka täyttävät valmiuslain poikkeusolojen määritelmän ja edellyttäisivät valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa. Valtioneuvosto voisi päättää keskittämisestä erillisenä asiana tai yhdistettynä rajanylityspaikan sulkemiseen tai rajanylitysliikenteen muunlaiseen rajoittamiseen.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisellä ei saisi estää kenenkään oikeutta ja tosiasiallista mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua Suomesta. Kyse olisi tapauskohtaisesta arvioinnista valtioneuvoston päätöstä valmisteltaessa. Arvioinnissa olisi otettava huomioon kansainvälisen suojelun hakemista varten avoinna olevan yhden tai useamman rajanylityspaikan maantieteellinen sijainti sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeusturvasta huolehtiminen. Toisaalta arvioinnissa on otettava huomioon Suomen kansalliset intressit esimerkiksi tilanteissa, joissa yhteiskuntajärjestystä pyritään horjuttamaan. Kyse on tältä osin kahden eri lähtökohdan välisestä punninnasta: valtion oikeudesta määrätä ulkomaalaisten maahanpääsystä ja toisaalta perustuslain 9 §:n 4 momentissa ja useissa kansainvälisissä sopimuksissa vahvistetun palautuskiellon ehdottomuudesta. Valtioneuvoston päätöksellä kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt ohjattaisiin käyttämään päätöksessä mainittuja rajanylityspaikkoja Suomeen saapuakseen. Äärimmäisissä tilanteissa ehdotettu sääntely mahdollistaisi myös sen, että tähän tarkoitukseen on Suomen valtakunnanrajalla avoinna ainoastaan yksi rajanylityspaikka. Tällöinkin olisi kuitenkin varmistettava, että tosiasiallinen mahdollisuus hakea Suomesta kansainvälistä suojelua turvataan.

Rajavartiolakiin lisättäisiin täydentävät säännökset esteiden rakentamisesta rajavyöhykkeelle. Esteet voisivat olla pysyviä tai tilapäisiä. Lähtökohtaisesti esteet koostuisivat aidasta, kulku-urasta ja valvontatekniikasta. Pysyvien esteiden rakentaminen edellyttäisi käytännössä erillistä poliittista päätöstä siihen tarvittavan lisärahoituksen vuoksi. Rajavartiolaitos valmistelee parhaillaan tarkempia suunnitelmia siitä, minkälaisia esteitä olisi tarkoituksenmukaista rakentaa.

Rajavartiolakiin lisättäisiin myös uusi sääntely velvollisuudesta luovuttaa lyhytaikaisesti täyttä korvausta vastaan Rajavartiolaitokselle sen kiireellisessä yksittäisessä tehtävässä välttämätöntä omaisuutta sekä suorittaa lyhytaikaisesti välttämättömiä palveluja Rajavartiolaitokselle käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan. Sääntely olisi osittain samankaltaista, jota sisältyy valmiuslakiin, mutta se olisi käytettävissä vain tilanteissa, joissa kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista. Ensisijaisesti Rajavartiolaitoksen tehtävien suorittamisesta huolehdittaisiin Rajavartiolaitoksen omin resurssein sekä muilta viranomaisilta saatavan virka-avun tuella.

Rajavartiolain muutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.