

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 201/2017 vp): Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Tiina Ferm, sisäministeriö
- yksikön johtaja, prikaatikenraali Antti Lehtisalo, puolustusministeriö
- hallitussihteeri Teija Pellikainen, puolustusministeriö
- asessori, VT OTL Tuija Sundberg, Pääesikunta
- poliisiylitarkastaja Mikko Eränen, Poliisihallitus
- yksikön päällikkö, eversti Jarkko Alén, Rajavartiolaitos
- ylitarkastaja Anne Ihanus, Rajavartiolaitos
- varapuheenjohtaja Ismo Nöjd, Reserviläisliitto ry
- toiminnanjohtaja Janne Kosonen, Suomen Reserviupseeriliitto ry
- puheenjohtaja Jaakko Kivistö, Varusmiesliitto ry

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valiokunta toteaa, että nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys on tärkeä elementti lainsäädäntökokonaisuudessa, jolla pyritään parantamaan eri turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia ja valmiutta vastata erilaisiin turvallisuusuhkiin. Puolustushallinnon alalla vastaavia, valmiutta ja viranomaisyhteistyötä parantavia lakihankkeita ovat viimeisten kahden vuoden aikana olleet esimerkiksi tunnuksettomien joukkojen uhkaa koskeva aluevalvontalain muutos (PuVM 5/2017 vp), puolustusvoimien johdon ja vieraiden sekä materiaalikuljetusten suojaamista koskeva esitys (PuVM 1/2017 vp) sekä asevelvollisuuslain muuttaminen (PuVM 2/2016 vp). Viimeksi mainit-

Valiokunnan lausunto PuVL 3/2018 vp

la hankkeella tähdättiin siihen, että sotilaallisen valmiuden joustavan kohottamisen kautta reserviläisiä voidaan kutsua välittömästi palvelukseen ilman kolmen kuukauden viivettä.

Valiokunta korostaa, että turvallisuustilanteen vakaana säilyminen vaatii, että turvallisuuden eri toimijoilla Suomessa on riittävät resurssit valtakunnallisesti ja alueellisesti kattavan toimintakyvyn ylläpitämiseen. Valiokunta toteaa, että se on käsitellyt kattavasti kokonaisturvallisuuden parantamiseen liittyviä kysymyksiä puolustuselonteosta laatimassaan mietinnössä (PuVM 4/2017 vp).

Turvallisuusviranomaisten välinen työnjako

Valiokunnan kuulemat asiantuntijat toivat esiin, että nykyistä säädöspohjaa on syytä tarkastella erityisesti sitä taustaa vasten, miten eri turvallisuusviranomaisten toimivaltuudet ja toiminnan nykyiset johtamismallit riittävät erilaisiin hybridiuhkatilanteisiin vastaamisessa. Valiokunta korostaa, että tässä tarkastelussa lähtökohtana tulee olla viranomaisten nykyinen toimivaltajako.

Sisäisen turvallisuuden toimijoista puolustusvoimille keskeisiä yhteistyötahoja ovat poliisi ja Rajavartiolaitos. Perusasetelma on valiokunnan mielestä selvä: sisäisen turvallisuuden päävastuuviranomainen on poliisi, ja puolustusvoimat taas on vastuussa sotilaallisesta maanpuolustuksesta. Rajavartiolaitoksella on itsenäinen asema toimivaltaisena viranomaisena sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnassa. Valiokunta toteaa, että rajavartiolaitoksen toimivaltuudet sotilaallisessa maanpuolustuksessa on kuvattu selkeästi 1. lakiehdotuksen 34 c §:ssä.

Saadun selvityksen mukaan Rajavartiolaitoksella on kyky tehostaa rajavalvontaa uhkaperusteisesti. Rajavartiomiehillä on aluevalvontaviranomaisena jatkuva valmius alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen. Rajajoukkoja voidaan kutsua palvelukseen ja käyttää niitä rajaturvallisuustehtävissä.

Valiokunta toteaa, että rajojen koskemattomuus ja loukkaamattomuus on itsenäiselle valtiolle merkittävä arvo. Uskottava rajaturvallisuusjärjestelmä ennaltaehkäisee ja paljastaa turvallisuusuhkia. Erityisen tärkeää tämä on hybridiuhkien torjunnan osalta, jolloin vaikuttaminen voi olla alkuvaiheessa vaikeasti tunnistettavissa. Myös sotilaallisissa uhkamalleissa rajaturvallisuusjärjestelmä uskottavine suorituskykyineen on keskeinen osa Suomen puolustusta.

Valiokunta toteaa, että valtakunnan turvallisuuden ja valtion johdon toimintamahdollisuuksien kannalta on erittäin tärkeää, että Rajavartiolaitos kykenee tehokkaasti hallitsemaan tilannetta riittävien rajaturvallisuus- ja aluevalvontatoimivaltuuksin. Puolustusvaliokunta korostaa eri viranomaisten tehtävien, työnjaon ja toimivaltuuksien selkeyttä erityisesti tilanteessa, jossa normaaliolosuhteista ollaan liukumassa kohti poikkeusolojen järjestelyjä. Tällöin on erityisen tärkeää varmistaa, että poliisi, Rajavartiolaitos ja puolustusvoimat toimivat saumattomasti yhteen. Valiokunta toteaa, että Suomessa on edelleen tarvetta lainsäädännön tarkempaan tarkasteluun sen varmistamiseksi, että kaikissa tilanteissa on selkeä lainsäädännöllinen pohja tehokkaaseen viranomaistoimintaan.

Valiokuntakuulemisissa tuotiin esiin, että vaikka turvallisuusviranomaisten välinen yhteistyö Suomessa toimii hyvin, toimivaltuustarkastelua tehdään edelleenkin liian suppeasti hallinnon-

Valiokunnan lausunto PuVL 3/2018 vp

aloittain: viranomaisten tarvitsemia uusia toimivaltuuksia olisi tarkasteltava kokonaisturvallisuuden parantamisen näkökulmasta. Valiokunta yhtyy tähän arvioon ja toteaa, että ennen säädösvalmisteluhankkeiden käynnistämistä turvallisuusviranomaisten on välttämätöntä käydä keskenään tiivistä vuoropuhelua — esimerkiksi turvallisuuskomitean puitteissa — siitä, minkälaista valmiutta tehostavaa ja parantavaa lainsäädäntöä ylipäätään tarvitaan. Minimivaatimuksena on pidettävä sitä, että eri turvallisuusviranomaisilla on aito mahdollisuus osallistua toisten hallinnonalojen lakihankkeisiin.

Yksityiskohtaisia huomioita esityksestä

Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 34 d §:ssä ehdotetaan, että palveluksessa olevilla asevelvollisilla ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavilla henkilöillä on rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa oikeus tehdä tiettyjä tukitoimenpiteitä, vaaralliset tehtävät pois lukien. Sääntely koskisi myös Raja- ja merivartiokoulun opiskelijoita, jotka voidaan määrätä vakavien erityistilanteiden tehtäviin Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain mukaisesti.

Säännöksessä tuodaan esiin, että palveluksessa olevia asevelvollisia ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia henkilöitä voidaan käyttää vain, kun se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvästä perustellusta syystä tai Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä. Pykälän perustelujen mukaan tällainen välttämätön tarve voisi ilmetä esimerkiksi laajoissa häiriötilanteissa tai Rajavartiolaitoksen sotilaallista valmiutta kohotettaessa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan kyse olisi tällöin poikkeuksellisista tilanteista. Tällaista tarvetta käyttää asevelvollisia Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena ei ole viimeaikaisissa vakavissakaan häiriötilanteissa ilmennyt.

Valiokunnan kuulemien asiantuntijoiden mukaan ehdotetun säännöksen — kuten koko hallituksen esityksenkin — keskeisenä tavoitteena on varautua tulevaisuudessa mahdollisesti eteen tuleviin tilanteisiin. Ehdotettavat toimivaltuudet varusmiehille ja naisten asepalvelusta suorittaville henkilöille vapauttaisivat rajavartiomiehiä merkittävää julkisen vallan käyttöä ja vaativien toimivaltuuksien käyttöä edellyttäviin tehtäviin. Valiokunta pitää tätä näkökantaa perusteltuna ja huomauttaa, että myös puolustusvoimat on pyrkinyt laajentamaan varusmiesten käytettävyyttä erilaisiin maanpuolustukseen liittyviin tehtäviin. Tätä silmällä pitäen puolustusministeri pyysi oikeuskanslerilta joulukuussa 2015 tarkennusta siihen, miten varusmiehiä voidaan käyttää valmiuden joustavaan kohottamiseen sekä sodan ajan tehtäviin. Oikeuskansleri totesi lausunnossaan¹, ettei varusmiesten ja muiden palveluksessa olevien asevelvollisten käyttämiselle perustuslain 127 §:ssä säädettyyn maanpuolustusvelvollisuuteen perustuvaan palvelukseen ole asetettu lähtökohtaisia oikeudellisia rajoitteita. Oikeuskansleri korosti kuitenkin tarvetta asevelvollisten riittävään koulutukseen.

Puolustusvaliokunta pitää vastaavasti erittäin tärkeänä sitä, että rajavartiomiesten tukena olevat asevelvolliset saavat tukitehtäviin riittävän koulutuksen. Asia onkin huomioitu 1. lakiehdotuksen 34 e §:ssä, jossa ehdotetaan säädettäväksi asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan henkilön toimivaltuuksista. Säännöksen 2 momenttiin esitetään rajausta siitä, että asepalve-

¹ https://www.okv.fi/media/filer_public/c2/e0/c2e0d77e-148a-410e-9517-2e7435b60146/okv_50_20_2015.pdf

Valiokunnan lausunto PuVL 3/2018 vp

lusta ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavaa henkilöä voidaan käyttää vain tehtäviin, joihin hänellä on riittävä koulutus.

Yhteenveto

Valiokunta korostaa, että yhteistyötä ja yllättäviin tilanteisiin varautumista ei voida parantaa yksin uusien säädöksin ja rakenteellisin muutoksilla. Avainasemassa ovat kokonaisturvallisuusajattelu, hyvät ja toimivat viranomaissuhteet sekä toiminnan riittävä harjoittelu. Valiokunta pitää välttämättömänä, että turvallisuusviranomaisten toimivaltuudet ovat sellaiset, että normaaliajan toimivaltuuksilla kyetään vastaamaan nopeasti kehittyviin häiriötilanteisiin. Tätä taustaa vasten nyt käsittelyssä oleva hallituksen esitys, joka antaa Rajavartiolaitokselle nykyistä paremmat toimivaltuudet erilaisten hybridiuhkien torjuntaan, on erittäin tärkeä hanke ja se on syytä saattaa viipymättä voimaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8.3.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Ilkka Kanerva kok
jäsen Thomas Blomqvist r
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Antti Kaikkonen kesk
jäsen Seppo Kääriäinen kesk
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Lea Mäkipää sin
jäsen Markku Pakkanen kesk
jäsen Jaana Pelkonen kok
jäsen Mika Raatikainen ps
jäsen Jari Ronkainen ps
jäsen Mikko Savola kesk
varajäsen Eero Reijonen kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola