

Puolustusvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp). Asia on saapunut puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- sisäministeri Krista Mikkonen
- rajavartiolaitos- ja valmiusyksikön päällikkö, everstiluutnantti Jussi Napola, sisäministeriö
- yksikön päällikkö Timo Makkonen, oikeusministeriö

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- puolustusministeriö
- Pääesikunta

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

(1) Hallituksen esitys rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp) annettiin eduskunnalle 9.6.2022. Puolustusvaliokunta toteaa esityksessä olevan merkittäviä liittymäkohtia puolustusvaliokunnan käsittelyssä olevaan esitykseen valmiuslain (HE 63/2022 vp) muuttamisesta, ja esityksiä onkin arvioitava kokonaisuutena siitä näkökulmasta, miten ne parantavat niin normaali- kuin poikkeusolojen toimivaltuuksia erityisesti tilanteessa, jossa pyritään torjumaan välineellistettyä maahantuloa. Puolustusvaliokunta arvioi valmiuslaista antamassaan mietinnössä tarkemmin sitä kokonaisuutta, joka näistä kahdesta esityksestä muodostuu.

(2) Muuttoliikettä välineellistävän hybridivaikuttamisen yhtenä keskeisenä varautumiskeinona on selkeä lainsäädäntö ja viranomaisten riittävät toimivaltuudet toimia ennalta ehkäisevästi ja tehokkaasti häiriötilanteissa. Nyt käsitteilyssä oleva hallituksen esitys perustuu sisäministeriön sel-

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2022 vp

vityksessä 2022:20 todettuun tarpeeseen tarkastella rajavartiolaitoslainsäädännön kehittämistä muutoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi sekä sisäministeriön rajavartiolaitos-osastolla tehtyyn tarkempaan esiselvitykseen rajavartiolaitoslainsäädännön muutostarpeista (SM049:00/2019). Esityksen valmistelun aikana on arvioitu, mitkä edellä mainituissa selvityksissä todetuista muutostarpeista olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa kiireellisesti turvallisuusympäristön nopean muutoksen vuoksi. Arvioinnissa on otettu huomioon ehdotettujen muutosten vaikuttavuus suhteessa jo voimassa olevaan lainsäädäntöön sekä esityksen valmisteluun käytettävissä oleva aika. Erityistä painoarvoa on annettu ehdotuksille, jotka liittyvät muutoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseen ja siihen vastaamiseen.

(3) Osa selvityksissä todetuista muutostarpeista edellyttää perusteellisempaa ja laaja-alaisempaa valmistelua, minkä vuoksi niitä ei ole katsottu mahdolliseksi sisällyttää tähän esitykseen. Sisäministeriö jatkaa tunnistettujen lainsäädännön kehittämistarpeiden arviointia ja valmistelee muut tarvittavat säädösmuutosehdotukset myöhemmässä yhteydessä.

(4) Esityksen tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Rajavartiolaitokseen lisättäisiin nimenomainen sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta. Lisäksi valtioneuvosto voisi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä laajamittaisesta maahantulosta tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Rajavartiolaitokseen lisättäisiin myös täydentävät säännökset esteiden rakentamisesta rajavyöhykkeelle sekä uusi sääntely velvollisuudesta luovuttaa täyttä korvausta vastaan Rajavartiolaitokselle sen lakisääteisessä tehtävässä välttämätöntä omaisuutta sekä suorittaa välttämättömiä palveluja Rajavartiolaitokselle käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan.

(5) Hallituksen esityksen kiireisen valmistelun vuoksi eri tahoilla oli rajattu aika arvioida esitystä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan myös puolustushallinnon puolelta esitystä tuettiin, ja lausuntokierroksen aikana esitetyt huomiot otettiin asianmukaisesti huomioon lopullisessa versiossa.

Hybridivaikuttaminen ja välineellistetty maahantulo

(6) Turvallisuusympäristön muutoksen myötä viime vuosina ovat vakiintuneet käyttöön hybridivaikuttamisen ja hybridisodankäynnin käsitteet. Hybridivaikuttamisen keinovalikoimaan kuuluu muun muassa poliittisia, diplomaattisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamisen keinovalikoima painottuu ei-sotilaallisiin keinoihin, ja hybridivaikuttamisen takana voi olla joko valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija. Valtiollinen taho voi myös käyttää ei-valtiollista tahoja, esimerkiksi rikollisryhmää, päämääränsä saavuttamiseen.

(7) Valiokunta toteaa, että hybridivaikuttamisesta on tullut aiempaa merkittävästi suurempi turvallisuusuhka Suomelle jo ennen Venäjän hyökkäystä Ukrainaan, etenkin kyberturvallisuuden toimintaympäristössä. Valiokunta pitää tärkeänä, että kaikkien turvallisuusviranomaisten resurssit ovat sillä tasolla, mitä muuttunut toimintaympäristö vaatii. Tehokas rajaturvallisuusjärjestelmä on keskeisen tärkeä osa hybridiuhkien torjuntaa.

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2022 vp

(8) Valiokunta toteaa, että maahantulon häiriötilanteisiin varautuminen on aiemmin perustunut ajatukseen siitä, että laajamittaisen maahantulon tilanteiden taustalla on esimerkiksi sota, konflikti, pandemia tai äkillinen ympäristökatastrofi, joiden vuoksi Suomeen pyrkisi kerralla suuri määrä suojan tarpeessa olevia ihmisiä. Viime vuosien tapahtumat ovat kuitenkin osoittaneet, että muuttoliikkeen ohjaamista käytetään myös poliittisena keinona painostaa valtioita.

(9) Valtiolla on oikeus päättää ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta ja maasta poistamisesta. Tätä oikeutta rajoittaa valtion velvoite varmistaa palautuskiellon periaatteen noudattaminen siten, että vainon kohteeksi joutuneiden oikeus suojeluun toteutuu. Euroopan unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevat säädökset määrittävät, miten tämä velvoite toteutetaan unionin jäsenvaltiossa. Nämä säännökset sitovat Suomea Euroopan unionin jäsenvaltiona.

(10) Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä (1. lakiehdotus, 16 §, 2 momentti) Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan olisi tarkoitus ohjata maahantulijoita tekemään kansainvälistä suojelua koskeva hakemus sellaisessa paikassa, jossa se on viranomaisten resurssien näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta. Etenkin laajamittaisessa maahantulossa tai silloin, jos toinen valtio käyttää muuttoliikettä hybridivaikuttamisen välineenä, voi olla tarve keskittää hakemusten tekeminen paikkaan, jossa viranomaisilla on riittävät resurssit käsitellä hakemukset asianmukaisesti. Ehdotetulla sääntelyllä ei kuitenkaan saa estää kenenkään tosiasiallista oikeutta hakea kansainvälistä suojelua Suomesta.

(11) Pykälän perustelujen mukaan vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon ei tarvitsisi olla laajamittaista, jotta valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Olennaista olisi arvio siitä, että keskittäminen on välttämätöntä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Päätöksen tarkoituksena olisi tällaisessa tilanteessa pyrkiä keskeyttämään vieraan valtion vaikuttamistoimet jo alkuvaiheessa ja estää muuttoliikkeen välineellistämisen vaikutusten laajentuminen sellaisiksi, jotka täyttävät valmiuslain poikkeusolojen määritelmän ja edellyttäisivät valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa.

(12) Valiokunta pitää esitettyä sääntelyä erittäin tarpeellisena, mutta huomauttaa, että ehdotettu uusi sääntelykään ei anna viranomaisille mahdollisuuksia estää kokonaan välineellistettyä maahantuloa. Hallituksen esityksen 16 §:n yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 25) todetaan seuraavaa: ”Ehdotetulla sääntelyllä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä on tarkoitus ohjata henkilöitä käyttämään Suomen valtakunnanrajalla tähän tarkoitukseen avoinna olevia rajanylityspaikkoja. Rajavartioviranomaiset toimeenpanisivat päätöksen neuvoin, käskyin ja kehoituksin. Jos kuitenkin keskittämisestä ja mahdollisista maastorajalla olevista fyysisistä esteistä huolimatta ulkomaalainen saapuu Suomen alueelle ja siten Suomen lainkäyttövallan piiriin ja ilmoittaa paikalla olevalle viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on otettava käsittelyyn. Sääntely ei siten mahdollistaisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemättä jättämistä, jos henkilö on esittänyt hakemuksen Suomen viranomaiselle Suomen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella. Henkilöä ei esimerkiksi voida suoraan määrätä palaamaan takaisin lähtövaltioon ja saapumaan uudelleen Suomeen tähän tarkoitukseen avoinna olevan rajanylityspaikan kautta.”

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2022 vp

(13) Puolustusvaliokunta toteaa, että hallintovaliokunnan valmiuslaista antamassa lausunnossa (HaVL 19/2022 vp) esiin nostettu huomio säännöksestä, jolla kansainvälisen suojelun haku voidaan väliaikaisesti ja poikkeuksellisen äärimmäisessä tilanteessa keskittää muualle kuin vieraan valtion vastaiselle rajanylityspaikalle, on mukana rajavartiolain muuttamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 94/2022 vp). Rajanylityspaikkoja ovat maarajan rajanylityspaikat, nimetyt lentoasemat, satamat ja merivartioasemat. Puolustusvaliokunta yhtyy hallintovaliokunnan näkemykseen tällaisen säännöksen tarpeellisuudesta, sikäli kun se ei ole ristiriidassa kansainvälisen oikeuden kanssa.

Esteiden rakentaminen raja-alueelle

(14) Rajavartiolain esityksessä ehdotetaan myös täydentäviä säännöksiä esteiden rakentamisesta (50 §). Esteet voisivat olla pysyviä tai tilapäisiä. Lähtökohtaisesti esteet koostuisivat aidasta, kulku-urasta ja valvontatekniikasta. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan pysyvien esteiden rakentaminen edellyttäisi käytännössä poliittista päätöstä siihen tarvittavan lisärahoituksen vuoksi. Rajavartiolaitos valmistelee parhaillaan tarkempia suunnitelmia siitä, minkälaisia esteitä olisi tarkoituksenmukaista rakentaa.

(15) Puolustusvaliokunta pitää rajaesteiden rakentamista koskevaa sääntelyehdotusta tarpeellisenä ja välttämättömänä ja näkee esteiden rakentamismahdollisuuden olevan tärkeä osa sitä työkalupakkia, jolla voidaan estää erityisesti välineellistettyä maahanmuuttoa. Valtioneuvostolla pitää olla valmius esteiden pikaiseen rakentamiseen, mikäli tilanteen arvioidaan sitä vaativan.

Hybridivaikuttamiseen varautuminen lainsäädännön keinoin muissa unionimaissa

(16) Rajavartiolain muuttamista koskevan hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että osana muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumista koskevaa sisäministeriön selvitystä (sisäministeriön julkaisuja 2022:20) selvitettiin, millaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja muut unionimaat ovat mahdollisesti jo hyväksyneet muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi erityisesti turvapaikkahakemusten vastaanottamisen osalta. Vertailuun valittiin EU:n jäsenvaltiot, joilla on maarajallaan unionin ulkoraja.

(17) Kyselyyn vastanneiden valtioiden kansallinen lainsäädäntö ei nimenomaisesti mainitse hybridivaikuttamista. Yksikään valtioista ei kertonut säätäneensä tai valmistelevansa erityistä lainsäädäntöä tai lainsäädäntömuutosta nimenomaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Yhdenkään vastanneen valtion kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että turvapaikkahakemuksia ei otettaisi lainkaan vastaan tai että vastaanotettavien turvapaikkahakemusten lukumäärää rajoitettaisiin. Alueellisia rajoituksia turvapaikkahakemusten jättämiselle voidaan tehdä. Muutama valtio ilmoitti helpottaneensa tiettyjä prosessuaalisia vaatimuksia laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Osalla valtioista on olemassa hätätilalainsäädäntöä, joka mahdollistaa tiettyjä poikkeuksia ja jolla voidaan tietyin keinoin vastata laajamittaiseen maahantuloon ja muuttoliikkeen hallintaan.

(18) Virossa on edellä mainitun selvityksen teon jälkeen annettu parlamentin käsiteltäväksi lakiehdotus, jonka mukaan laajamittaisen maahantulon aiheuttaman hätätilan vuoksi rajavartioviranomainen voisi palauttaa valtakunnanrajan laittomasti ylittäneen ulkomaalaisen takaisin lähtö-

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2022 vp

valtioonsa ilman erillistä hallinnollista päätöstä. Ulkomaalainen voisi riitauttaa palauttamisen, mutta se ei kuitenkaan estäisi palauttamisen täytäntöönpanoa. Ulkomaalaisen maahanpääsy voitaisiin kuitenkin hyväksyä humanitaarisista syistä. Esityksen mukaan laajamittaisen maahantulon aiheuttaman hätätilan vuoksi rajavartiolaitosviranomaisena voisi kieltäytyä vastaanottamasta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen muualla kuin lailla tähän tarkoitukseen osoitetussa paikassa. Puolustusvaliokunta katsoo, että hallintovaliokunnan mietinnössä on tarpeen tarkastella Viron uutta sääntelyä laajamittaisen maahantulon osalta.

Yhteenveto

(19) Monimuotoiset uhat haastavat uudella tavalla viranomaistoimintaa. Laaja-alaisen vaikuttamisen/hybridiuhkien torjunnassa on tärkeää, että kaikki toimijat kykenevät vastaamaan tehtävistään lainsäädännön ja kokonaisturvallisuuden periaatteiden mukaisesti. Perusasetelma on valiokunnan mielestä selvä: sisäisen turvallisuuden päävastuuviranomaisena on poliisi, ja Puolustusvoimat taas vastaa sotilaallisesta maanpuolustuksesta. Rajavartiolaitoksella on itsenäinen asema toimivaltaisena viranomaisena sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnassa. Rajavartiomiehillä on aluevalvontaviranomaisena jatkuva valmius alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen. Toimiva rajaturvallisuusjärjestelmä uskottavine suorituskykyineen on keskeisessä osassa kokonaisturvallisuuden kenttää.

(20) Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota hybridiuhkien torjunnassa siihen, ettei viranomaisyhteistyön rajapinnassa saa olla lainsäädännöllisiä aukkoja tai epäselvyyksiä johtosuhteissa, joita ulkopuoliset tahot pyrkivät hyödyntämään. Vaikka kaikkien yhteiskunnan eri toimintoihin kohdistuvien uhkien kohdalla ei varsinkaan kybertoimintaympäristössä ole aina täysin selvää, onko kyseessä sotilaallinen uhka vai ei, uhkien tehokkaan torjunnan näkökulmasta siviili- ja sotilasviranomaisten roolien ja tehtäväjaon on oltava lainsäädännössä mahdollisimman selvästi määritelty. Valiokunta huomauttaa myös, että hybriditoimintaympäristössä vaikuttaja pyrkii toimimaan tavalla, joka ei vielä johda lisätoimivaltuuksien ottamiseen käyttöön (esimerkiksi valmiuslain kautta). Tämä korostaa sitä, että eri turvallisuusviranomaisten pitää pystyä jo normaaliolojenkin toimivaltuuksin tehokkaaseen ja nopeaan vastatoimintaan.

(21) Rajavartiolakia koskeva hallituksen esitys on toimivaltuusaukkoja paikkaava lakihanke, mutta aiemmin todettuun viitaten jää avoimeksi, missä määrin uuden lainsäädännön kautta voidaan rajoittaa tai estää välineellistettyä maahantuloa.

(22) Valiokunta korostaa, että Suomella on oikeus päättää ulkorajojensa turvallisuudesta ja siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle. Nykyisessä turvallisuusympäristössä on valiokunnan mielestä todennäköistä, että laajamittaisen maahantulon toteutuessa itärajalla sen takana olisi Venäjän valtio, sillä Venäjän rajavartiosto toimii lopulta valtion ylimmän johdon ohjauksessa. Valiokunta yhtyy hallituksen esityksessä todettuun näkemykseen siitä, että vakavimmissa tilanteissa kohdemaan on punnittava toimia, joilla turvataan yhteiskunta- ja oikeusjärjestystä, kansallista turvallisuutta, alueellista koskemattomuutta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä samalla, kun täytetään velvoite tutkia kansainvälistä suojelua koskevat pyynnöt.

(23) Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että Suomi omalla toiminnallaan ja lainsäädännöllään lähettää maailmalle selvän signaalin siitä, että Suomi ei hyväksy välineellistettyä maahantuloa ja

Valiokunnan lausunto PuVL 5/2022 vp

pyrkii sen tehokkaasti estämään. Valiokunta huomauttaa, että välineellistetyin maahantulon tilanteessa Suomi pyritään ajamaan sellaiseen tilanteeseen, jossa halutaan horjuttaa kansainvälisiin sopimuksiin perustuvaa järjestystä sekä oikeusvaltion perusteita. Tähän asetelmaan ei pidä ajautua, ja sen välttämiseksi avainasemassa on lainsäädäntö, joka antaa viranomaisille riittävät ennakkolliset ja estävät toimivaltuudet ja oikeusperustan estää tällainen toiminta.

(24) Valiokunta toteaa, että valmiuslain ja rajavartiolain muutosesitykset sekä valmisteilla oleva EU:n lainsäädännön mahdollistaman niin sanotun rajamenettelyn käyttöönottoon liittyvä ulkomaalaislain (301/2004) muutos muodostavat kokonaisuuden, jonka tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta ja Rajavartiolaitoksen kykyä vastata muuttoliikettä välineellistävään hybridi-vaikuttamiseen poikkeusoloissa ja normaaliolojen häiriötilanteissa. Perustuslakivaliokunta antaa lausunnon rajavartiolain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä (HE 94/2022 vp), ja tällöin tulee arvioitavaksi myös esityksen 16 §:ssä ehdotettu sääntely kansainvälisen suojelun hakeamisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Puolustusvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 21.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Petteri Orpo kok
varapuheenjohtaja Jari Ronkainen ps
jäsen Anders Adlercreutz r
jäsen Atte Harjanne vihr
jäsen Timo Heinonen kok
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Mika Kari sd
jäsen Tuomas Kettunen kesk
jäsen Jukka Kopra kok
jäsen Markus Mustajärvi vas
jäsen Juha Mäenpää ps
jäsen Riitta Mäkinen sd
jäsen Veijo Niemi ps
jäsen Erkki Tuomioja sd
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Heikki Savola