



Puolustusministeriölle  
24.5.2024

**Asia:** Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi asevelvollisuuslain 32 ja 48 §:n muuttamisesta

## Pakolaisneuvonta ry:n lausunto

Pakolaisneuvonta kiittää mahdollisuudesta lausua luonnoksesta hallituksen esitykseksi.

Esityksellä ehdotetaan muutettavaksi asevelvollisuuslakia siten, että lain 48 §:ään lisättäisiin kertausharjoitusperusteeksi rajaturvallisuuden ylläpitäminen ja lain 32 §:ään lisättäisiin mahdollisuus määrätä reserviläisiä nopeutetulla menettelyllä kertausharjoitukseen rajaturvallisuuden perusteella.

Luonnoksessa ehdotetaan, että reserviläisiä voitaisiin kutsua kertausharjoitukseen esimerkiksi hybridivaikuttamisen tilanteessa, joka voi olla esimerkiksi maahantulon välineellistämistä poliittisia tarkoituksia varten. Esityksessä todetaan, että kansallisen riskiarvion mukaan erityisesti rajojen turvallisuuskysymykset näkyvät Suomessa ja välineellistetty maahantulo voi toteutua Suomen itärajalta Venäjän poliittisia tarkoituksia ajavana siirtolaisten painostamisena. Esityksessä on kuitenkin täysin jätetty toteamatta, että myös tilanteessa missä kyse on "siirtolaisten painostamisesta" tai "välineellistetyistä maahantulosta" kyse on turvaa hakevista ihmisistä, joita maat käyttävät pelinappuloina. Suomen valtiolla on mahdollisuus reagoida "välineellistettyyn maahantuloon" ihmisarvoa ja ihmisoikeuksia kunnioittavalla tavalla. Myös YK:n kidutuksen vastainen komitea (CAT) vaatinut tätä tuoreissa Suomelle antamissaan suosituksissaan.<sup>1</sup> Sen sijaan Suomi on päättänyt esittää lukuisia lainsäädäntömuutoksia, jotka todellisuudessa heikentävät turvaa hakevien ihmisten oikeuksien toteutumista ja lisäävät ihmisoikeusloukkausten riskiä.

Esityksessä on lopulta kyse Suomessakin laajasti näkyvässä olevasta prosessista, missä muuttoliike ja rajavalvonta kehystetään turvallisuuskysymyksiksi korostaen poliisitoimintaa, puolustusta ja rikollisuutta, sen sijaan, että lähtökohdaksi otettaisiin valtion velvollisuus turvata ihmisten oikeudet.<sup>2</sup>

**Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa ehdotettuja lainmuutoksia.**

## 1 Yleistä

Luonnoksessa ehdotetut lainmuutokset eivät perustu mihinkään selvitykseen eikä ehdotuksesta käy ilmi todellista tarvetta eikä perustetta ehdotettujen lisäysten tekemiselle.

Luonnoksessa ei tuoda esiin miksi jo olemassa oleva lainsäädäntö ja valtioneuvoston keväällä 2024 esittämät lainsäädäntömuutokset eivät ole riittäviä "turvaamaan

<sup>1</sup> <https://valtioneuvosto.fi/-/yk-n-kidutuksen-vastainen-komitea-antoi-suosituksia-suomelle>

<sup>2</sup> <https://documents.un.org/doc/undoc/gen/g20/175/79/pdf/g2017579.pdf?token=Toye1CHE2mWe8l8xGm&f e=true>, s. 5



rajaturvallisuutta". Tasavallan presidentti on juuri vahvistanut muutokset rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lakiin ja rajavartiolaitokseen, joiden tavoitteena on henkilöstöresurssien joustava hyödyntäminen ja Rajavartiolaitoksen toimintakyvyn turvaaminen erilaisissa normaaliolojen häiriötilanteissa.<sup>3</sup> Eduskunnan käsittelyssä on myös esitys, jonka nojalla Rajavartiolaitos voisi jatkossa hyödyntää entistä enemmän teknologiaa lakisääteisissä tehtävissään (HE 25/2024 vp). Eduskunnalla on myös useita muita maahanmuuttaneisiin liittyviä lakiehdotuksia, joissa viitataan muuttuneeseen turvallisuustilanteeseen itärajalta.

Luonnoksessa todetaan, että "muuttuneen turvallisuustilanteen ja uusien uhkien vuoksi nykyisten menetelmien rinnalle tarvitaan keinoja joustavaan valmiuden kohottamiseen." Esityksessä ei kuitenkaan avata miksi nykyisten menetelmien rinnalle tarvitaan lisäkeinoja. Mikäli esitystä päätetään edistää sen jatkovalmistelussa tulee vähintään avata resurssien tarvetta numeraalisesti. Se, että esityksessä todetaan, että "laajamittaisen maahantulon tilanteessa, jossa tapahtuu useita, jopa useita kymmeniä luvattomia rajanylityksiä maastorajalla, sitovat viranomaisten resurssit nopeasti", antaa epämääräisen kuvan viranomaisten toimintakyvystä, nykyresursseista ja resurssitarpeesta. Lisäksi jo ennen syksyä 2023 Suomen rajoja on ylitetty epävirallisesti. Kysymys on viime vuosina ollut muutamista kymmenistä rajanylityksistä vuosittain. Esitykseen tulisikin avata miten kyseiset tilanteet ovat sitoneet viranomaisten resursseja, ja onko näiden tilanteiden vuoksi rajavartiolaitoksen muiden tehtävien huolehtiminen kärsinyt. Mikäli kun näin ei ole, tulee esityksessä selkeästi todeta, miksi tilanne on nyt toinen.

Esityksessä todetaan useaan kertaan perusteeksi lain muuttamiselle kansallisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden takaaminen. Mikäli esitystä päätetään edistää, jatkovalmistelussa tulisi selkeästi avata mitä välineellistetty maahantulo konkreettisesti on ja miten välineellistetyn maahantulon tilanteessa Suomen kansallinen turvallisuus ja rajaturvallisuus ovat uhattuna. Esitykseen on myös avattava miksi nykytilanteessa Suomen kansallinen turvallisuus ja rajaturvallisuus eivät ole turvattu ja miten ehdotettu muutos toisi ratkaisun tai parantaisi kansallista turvallisuutta ja rajaturvallisuutta.

## 2 Menettelyn käytöstä ja poikkeuksellisuudesta

Esityksessä todetaan toistuvasti, että kyseessä olisi poikkeuksellinen menettely, jota käytettäisiin vain, kun rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei muilla tavoin olisi mahdollista, taikka viranomaisten käytössä olevat resurssit osoittautuisivat tilanteessa riittämättömiksi siten, että rajaturvallisuuden ylläpitäminen vaarantuisi ilman nopeiden toimien käynnistämistä. Viime vuosilta on kuitenkin käytännön esimerkkejä poikkeuksellisen menettelyn käyttöönotosta. Nämä kokemukset ovat kriittisiä erityisesti rajaan liittyvissä lakimuutoksissa, joita luonnehditaan käytettäväksi vain erittäin poikkeuksellisissa tilanteissa. Esimerkiksi rajavartiolaitoksen muutoksen yhteydessä, millä mahdollistettiin rajanylityspaikkojen sulkeminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen (HE 94/2022 vp) todettiin, että kyse on poikkeuksellisesta ja välttämättömästä menettelystä. Vaikka hallituksen esitystä ei hallintovaliokunnan muutosten jälkeen enää esitetty perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi, PeV linjasi "lyhytaikainen rajan täysisulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus" (PeVL 37/2022 vp). Kuitenkin itärajan

<sup>3</sup> <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatokset?decisionId=1383>, <https://intermin.fi/-/henkilostoresursseja-vahevistamalla-turvataan-rajavartiolaitoksen-toimintakyky-normaaliolojen-hairiotilanteissa-1>



rajanylityspisteet ovat olleet suljettuina joulukuusta 2023 lähtien ja valtioneuvoston 4.4.2024 antamalla päätöksellä rajanylityspisteet ovat suljettuina toistaiseksi (SM/2024/19).

Näin ollen, mikäli lakimuutosta reserviläisten määräämiseksi "rajaturvallisuuden varmistamiseksi" päätetään edistää, **tulee esitykseen kirjata täsmällisesti ja yksityiskohtaisesti millaisissa tilanteissa, reserviläisiä voitaisiin määrätä rajalle.** Nykyinen muotoilu kertausharjoituksen tarkoituksesta 48 §:n 5 kohdassa "mahdollistetaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuudesta johtuen", jättää liikaa harkintavaltaa.

Lisäksi esityksen keskeisissä ehdotuksissa lain 48 §:n muutosten osalta todetaan, että "Kertausharjoituksen määrääminen edellyttäisi laajuudeltaan, tai tilannekehitykseltään muuten poikkeuksellista tilannetta, jossa rajaturvallisuuden ylläpitäminen ei olisi Rajavartiolaitoksen virassa olevan henkilöstön voimin mahdollista rajaturvallisuuden vaarantumatta, tai se muodostuisi tilanteen olosuhteet huomioiden kohtuuttoman vaikeaksi." **Esitykseen tulee tarkentaa mitä poikkeuksellinen tilanne tarkoittaa.**

Esityksessä todetaan, että "esimerkiksi nopeasti kehittyvissä välineellistetyn tai laajamittaisen maahantulon tilanteissa toiminnan suunnitteluun ja toimeenpanoon liittyvä työmäärä kasvaisi äkillisesti ja merkittävästi. Tällaiset tilanteet voivat myös johtaa siihen, että valtioneuvosto tekisi päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä rajavartiolaitain 16 §:n nojalla." Kuten edellä on todettu valtioneuvosto on tehnyt toistaiseksi voimassaolevan päätöksen kansainvälisen suojelun keskittämisestä. Esitykseen on täsmennettävä, että antaako nykyinen tilanne missä yksittäisiä rajanylityksiä lukuunottamatta itärajaa ei ole ylitetty kuukausiin, mahdollisuuden määrätä reserviläisiä nopeutetusti Rajavartiolaitoksen toiminnan tueksi.

Lisäksi **esitykseen on kirjattava täsmällisesti ja tarkkarajaisesti millaisiin tehtäviin reserviläinen voidaan määrätä.** Eduskunnan käsiteltävänä on hallituksen esitys (HE 53/2024 vp), jolla lähtökohtaisesti estetään turvapaikan hakeminen. Kyseissä esityksessä rajavartijalle annetaan täysin kestävä tehtävä tunnistaa erityisen haavoittuvassa asemassa oleva turvapaikanhakija. Nyt käsillä olevan luonnoksen jatkovalmistelussa tulee reserviläisten tehtävien ulkopuolelle rajata HE 53/2024 vp:ssä rajaviranomaiselle annettu tehtävä haavoittuvan aseman tunnistamisesta. Tehtävä tulee olemaan myös rajavartijalle erittäin haastava, miltei mahdoton, vaikka rajaviranomaisella on mahdollisuus saada tietoa ja koulutusta rajavalvontaan liittyvien perustavanlaatuisien ihmisoikeuskysymysten osalta ja Rajavartiolaitos on vakuuttanut rajavartioiden koulutuksen haavoittuvan aseman tunnistamisen osalta. Tätä tehtävää ei kuitenkaan voida antaa reserviläiselle, jos pitkäaikaista ja kattavaa perus- ja ihmisoikeuskoulutusta ei taata. Pitkäaikaisuutta ei käytännössä voida turvata, jos reserviläinen voitaisiin kutsua nopeutetulla menettelyllä kertausharjoitukseen.

**Ensisijaisesti Pakolaisneuvonta katsoo, että lakia ei tule edistää. Toissijaisesti Pakolaisneuvonta katsoo, että ehdotus tulee vähintään palauttaa asianmukaisen ja huolellisen lainvalmistelun turvaamiseksi. Lakia tulisi täsmentää merkittävästi sen osalta millaisissa tilanteissa reserviläinen voitaisiin määrätä kertausharjoitukseen ja millaisiin tehtäviin hänet voidaan määrätä. Erityisen ihmisoikeusherät tehtävät tulee rajata reserviläisten tehtävien ulkopuolelle ja toisaalta reserviläiset tulee kouluttaa siten, että heillä on kattava ymmärrys rajalla toimimiseen liittyvistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä.**



### 3 Esityksen vaikutusarvioinnit ja lähtökohdat

Esityksessä ei ole millään tavalla huomioitu esityksen vaikutuksia turvaa hakevien ihmisten oikeuksien toteutumiseen. Maailmalta on kielteisiä esimerkkejä armeijan käytöstä rajavalvonnasta, joten luonnoksessa olisi ollut syytä esittää myös näitä esimerkkejä. Esimerkiksi kohdassa 5.2. Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot asiaa on käsitelty vain asevelvollisten ja heidän oikeuksien näkökulmasta vaikka oleellista olisi myös tuoda esiin millaisiin tilanteisiin armeijan käyttö rajavalvonnassa muissa maissa on johtanut. Mikäli esitystä päätetään edistää, esitykseen on lisättävä tietoa miten samantapaiset lakimuutokset ovat muissa maissa johtaneet merkittäviin ihmisoikeusloukkauksiin. Esimerkiksi Amnesty International on raportoinut puolalaisten ja valko-venäläisten sotilaiden väkivallasta turvaa hakevia ihmisiä kohtaan Puolan ja Valko-Venäjän rajalla.<sup>4</sup>

Rajaviranomaisilla on lähtökohtaisesti paremmat mahdollisuudet olla tietoisia rajavalvontaan liittyvistä ihmisoikeuskysymyksistä kuin reserviläisen. Esityksessä ei millään tavalla turvata reserviläisten koulutusta ja ymmärrystä ihmisoikeuksista ja rajavalvonnasta. Se, että lakimuutos mahdollistaisi reserviläisen määräämisen rajalla kertausharjoitukseen nopeutetusti heikentää entisestään mahdollisuuksia turvata reserviläisen ymmärrys erityisesti rajavalvontaan liittyvistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä, kuten oikeudesta hakea turvapaikkaa, palautus- ja joukkokarkotuskiellosta, yhdenvertaisuudesta ja liikkumisvapaudesta. Kuten yllä on esitetty, ennen määräämistä rajalle, reserviläiset tulee kouluttaa siten, että heillä on kattava ymmärrys rajalla toimiseen liittyvistä perus- ja ihmisoikeuskysymyksistä.

### 4 Lausuntoajan ja lainvalmistelun osalta

Esityksen lausuntoaika on vain 8 arkipäivää. Se on merkittävästi lyhyempi kuin suositeltu 6-8 viikkoa. Normaalina lyhyempää lausuntoaikaa on luonnoksessa perusteltu itärajan muuttuneella turvallisuustilanteella, ja siihen liittyvällä asian kiireellisyydellä. Asiassa todetaan, että esityksen antaminen kiireellisenä siten, että eduskunta ehtisi käsitellä esityksen vielä kevätistuntokauden 2024 aikana, on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Esitys on myös laajuudeltaan suppea.

Luonnoksen lausuntoaika on huomattavan lyhyt eikä siinä ole esitetty kaikkia lakimuutoksen kannalta merkittäviä seikkoja. Esimerkiksi "suhde muihin esityksiin" -otsikon alainen teksti on merkitty päivitettäväksi. Kohdassa viitataan poikkeuslakiin (hallituksen esitys laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi) ilman minkäänlaista arviota esitysten suhteesta lakiin. Eduskunnassa on käsiteltävänä myös useita muita lakiesityksiä, joiden suhdetta tähän esitykseen tulisi arvioida, kuten teknologian käytön lisäämistä rajavalvonnassa HE 25/2024 vp.

Esitetty luonnos on monilta osilta puutteellinen, eikä se noudata hyvän lainsäätämisen tapaa. Esityksessä ei ole millään tavalla huomioitu sen vaikutuksia turvaa hakeviin ihmisiin, eikä esityksen esityksessä ole millään osin käsitelty mitä kielteisiä vaikutuksia reserviläisten määräämisestä rajalle voi olla.

<sup>4</sup> <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2021/12/belarus-eu-new-evidence-of-brutal-violence-from-belarusian-forces-against-asylum-seekers-and-migrants-facing-pushbacks-from-the-eu/>



## 5 Lopuksi

Valtioneuvosto on esittänyt useita niin sanotusti rajaturvallisuuteen liittyviä lakiesityksiä, jotka todellisuudessa merkittävästi heikentävät turvaa hakevien ihmisten oikeuksien toteutumista. Valtioneuvosto on päättänyt käyttää satoja miljoonia euroja vain symbolisesti tärkeän raja-aidan rakentamiseen. Rajavartiolaitos on arvioinut hankkeen kokonaiskustannuksiksi 380 miljoonaa euroa. Valtioneuvosto on juuri esittänyt eduskunnalle hallituksen esityksen (HE 53/2024 vp), joka loukkaa oikeutta hakea turvapaikkaa, ehdotonta palautuskieltoa ja monia muita ihmisoikeusoikeuksia. Lisäksi eduskunnan käsittelyssä on lakiesityksiä, joiden nojalla voidaan merkittävästi lisätä teknologian käyttöä rajavalvonnassa sekä ottaa käyttöön rajamenettely, johon liittyy ilmeisiä ihmisoikeusloukkauksen riskejä. Esityksistä puuttuu kokonaisvaikutusten arviointi, eikä esityksissä tuoda esiin miten samantapaiset lakimuutokset ovat muissa maissa johtaneet ihmisoikeusloukkauksiin. Valtioneuvoston on otettava ihmisoikeuksia kunnioittava lähtökohta muuttoliike- ja rajapolitiikkaansa ja siten luovuttava nyt esitetystä reserviläisten nopeutetusta määräämisestä rajalle.

Pargol Mirafitabi  
Juristi  
Pakolaisneuvonta ry

