

30.5.2022

EOAK/3193/2022

Sisäministeriö

PL 26

00023 VALTIONEUVOSTO

Viite: Lausuntopyyntöne 19.5.2022 (VN/9938/2022)

**Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta**

Sisäministeriössä on valmisteltu luonnos hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolain muuttamisesta.

Rajavartiolakiin 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.

Rajavartiolakiin 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.

Tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Muutoksilla parannettaisiin myös Rajavartiolaitoksen varautumista poikkeusoloihin. Tavoitteena on tehdä rajavartiolakiin kiireellisimmiksi katsotut muutokset muun muassa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Sääntelyllä pyritään osaltaan ennalta ehkäisemään tällaisen tilanteen syntymistä.

Totean lausuntonani seuraavan.

**Rajanylitysliikenteen rajoittaminen**

Kuten esitysluonnoksessa on todettu, Covid-19-pandemian aikana todettiin välttämätön tarve rajoittaa rajanylitysliikennettä kansanter-

veydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi ilman, että rajanylityspaikka suljetaan kokonaan (s. 7 ja 15). Valtioneuvosto teki säännöksen nojalla vuosina 2020–2022 useita päätöksiä, joilla rajanylityskennettä rajoitettiin rajanylitystarkoitukseen ja muihin edellytyksiin perustuen. Rajavartiolaissa ei nimenomaisesti säädetä rajanylityskenteen rajoittamisesta. Koska rajavartiolain 16 § kuitenkin mahdollistaa rajanylityspaikan sulkemisen kokonaan, vakiintunut Rajavartiolaitoksen mukaan tulkinta on ollut, että myös rajanylityskenteen rajoittaminen on sulkemista lievempänä toimenpiteenä mahdollista.

Kuten esitysluonnoksessa on mainittu (s. 15), ylimmät laillisuusvalvojat ovat todenneet valtioneuvoston päätöksiä koskeneisiin kanteluihin antamissaan ratkaisuissa (OKV/61/10/2020 ja EOAK/3257/2020), että valtioneuvoston päätökset ovat olleet lainmukaisia, mutta pykälän sääntely on suppeaa ja osittain tulkinnanvaraista suhteessa Schengenin rajasäännöstöön ja muuhun unionin oikeuteen.

Ottaen huomioon rajavartiolain tulkinnanvaraisuuden toimivallasta rajanylityskenteen rajoittamiseen, pidän nyt esitettyä muutosehdotusta tältä osin perusteltuna. Pidän myös tärkeänä, että säännöksen rajanylityskenteen rajoittamista koskevista päätöksistä ilmenee selkeästi, mitkä rajoitukset koskisivat Schengenin ulko- ja sisärajoja ja toisaalta mitkä rajoitukset koskevat erikseen Euroopan unionin kansalaisia, Suomen kansalaisia ja muiden maiden kansalaisia.

Muutoinkin on syytä korostaa tarkkaa harkintaa siitä, millaisia eri henkilöryhmiin kohdistuvia ehtoja rajanylityskennettä rajoitettaessa on mahdollista antaa ja miten tällaisten ehtojen ja edellytysten toteuttamista voidaan tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti valvoa päätettäessä rajanylityksen sallimisesta tai epäämisestä.

#### Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Ulkomaalaista ei perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Perustuslain säännöksellä on kiinteä kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, jossa kielletään muun muassa palauttamasta henkilöitä, jotka ovat vaarassa joutua vainon kohteeksi. Palauttamiskielto on johdettavissa myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan sisältämästä kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kiellosta. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklassa määrätään, että ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

Palauttamiskielto kattaa kaikki sellaiset tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisen toimesta siirretään toiseen valtioon. Kiellettyä on myös henkilön siirtäminen Suomesta tai kuljetta-

minen Suomen alueen kautta sellaiseen maahan, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen maahan ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi (HE 309/93 vp, s. 52). Tästä näkökohdasta korostan pitäväni erityisen tärkeänä esitysluonnoksessa (s. 16–17) todettua tulkintaohjetta, että rajanylityspaikkoja suljettaessa, rajanylitysliikennettä rajoitettaessa tai kansainvälisen suojelun hakemista keskitettäessä on oltava riittävästi avoinna muita rajanylityspaikkoja, joissa momentissa mainitut oikeudet voivat käytännössä toteutua. Pidän myös tärkeänä, ettei rajanylityspaikkojen välinen maantieteellinen etäisyys käytännössä muodostu esteeksi kansainvälisen suojelun tehokkaalle hakemiselle.

Ehdotuksen tarkoituksena on vahvistaa mahdollisuuksia syystä tai toisesta tapahtuvan muuttoliikkeen hallitsemiseksi. Esitysluonnoksessa on nähdäkseni tehty asianmukaisesti selkoa esityksen suhteesta perus- ja ihmisoikeuksiin sekä perustuslakiin sekä viitattu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuihin. Sinällään olisin kuitenkin toivonut esitysluonnoksessa käsiteltävän laajemmin menettelyä lapsen edun sekä lapsiperheiden näkökulmasta. Esitysluonnoksesta ei käy nyt mielestäni riittävästi ilmi, millä käytännön tavoin voitaisiin varmistua siitä, että lapsen oikeudet ja lapsen etu toteutuisivat kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen toteuttamisessa.

Pidän perusteltuna, että keskittämistoimenpidettä toimeenpantaessa suoritetaan erityistä harkintaa ilman huoltajaa saapuneisiin alaikäisiin ja lapsiperheisiin. Myös haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. En pidä poissuljetuna sitäkään mahdollisuutta, että nämä erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät jätettäisiin hakemisen keskittämisen ulkopuolelle.

#### Omaisuu-den luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus

Esitysluonnoksessa ehdotetun 39 a §:n perusteella vähintään luutnantin arvoisella rajavartiomiehellä on oikeus määrätä antamaan omaisuutta ja määrätä suorittamaan palveluja Rajavartiolaitoksen yksittäisessä tehtävässä. Tällainen toimenpide tulee kyseeseen sillä edellytyksellä, että yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista.

Esitetty säännös puuttuu perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan. Säännöksestä ilmenevä välttämättömyysvaatimukseen perustuvaa omaisuuden suojan rajoitusta voidaan pitää perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävänä ja sääntely sinällään on riittävän täsmällinen.

Sen sijaan perusoikeusrajoituksen suhteellisuuden kannalta säännöksessä ilmaistu ”Rajavartiolaitoksen yksittäinen tehtävä” ilman että tällaista tehtävää olisi millään tavoin tarkennettu kuvaamalla esimerkiksi tehtävän vakavuutta tai poikkeuksellisuutta voi olla jossain mää-

rin ongelmallinen, varsinkin jos toimenpide voi kohdistua jopa vakituisen asumiseen käytettävään tilaan. Nähdäkseni tältä osin suhteellisuusvaatimuksen kannalta saattaisi muutoinkin olla perustelua eriyttää päätöksentekoa ja sen edellytyksiä sen mukaan, tuleeko luovuttamisen kohteena olemaan jonkun tosiasiallinen koti (asumiseen tarkoitettu paikka) vai muu rakennuksen osa tai huone.

Kysymyksenalaiseksi jääkin, tuleeko tällainen omaisuuden suojaan puuttuva menettely harkittavaksi minkä tahansa Rajavartiolaitoksen yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä. Säännöstä koskevissa yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 20) on sinänsä tuotu esiin joitakin kiireellisiä toimenpiteitä edellyttäviä esimerkkejä säännöksen mahdollisista soveltamistilanteista. Todettakoon, että esitysluonnoksessakin viitatus meripelastuslain 11 §:ssä tarkoitettu omaisuuden luovuttaminen käytettäväksi meripelastustoimen tehtävässä tulee kyseeseen sillä edellytyksellä, että luovuttaminen on tarpeellista merellä vaarassa olevien ihmisten etsimiseksi tai pelastamiseksi (ks. myös PeVL 24/2001 vp, s. 3).

Omaisudensuojan ja omistajan aseman kannalta on oleellista, että omaisuuden käyttöön luovuttamiseen liittyy lakiehdotuksen 3 momentin mukaan täysi korvaus ja palveluiden käyttöön 1 momentin 2 kohdan perusteella käypä hinta. Epäselväksi jää, onko näiden keskenään erilaisen määritteiden olla tarkoitus keskenään eriarvoisia vaan johtuuko erilainen sanamuoto siitä, että palvelua voi olla jossain määrin vaikeampi arvottaa.

Totean myös, ettei esitysluonnoksesta ilmene tarkemmin menettelyä omaisuuden luovutusvelvollisuuteen ja palveluiden suoritusvelvollisuuteen annettavasta määräyksestä. Pidän lähtökohtana, että tällainen määräys tulisi oikeusturvasyistä johtuen mahdollisuuksien mukaan laatia kirjallisena. Selvää on, ettei tällainen menettely tule tilanteen kiireellisyyden vuoksi aina kyseeseen. Tällöinkin määräys tulisi oikeusturvasyistä ja jo korvausten määrittämiseksi johtuen mielestäni laatia kirjallisesti niin pian kuin se on mahdollista tilanteen päätyttyä tai vähintäänkin dokumentoida jollakin muulla asianmukaisella tavalla. Tältä osin voisi nähdäkseni saattaisi olla perustelua tarkistaa säännöksen suhdetta rajavartiolain 60 §:ssä säädettyyn päätöksen antamistavoista sekä myös muutoksenhakuoikeudesta niin omaisuuden käyttöä koskevaan päätökseen kuin korvauspäätökseen liittyen (vrt. puolustusvoimista annetun lain 14 §:n 5 momentti).

Esitysluonnoksessa ei ole perusteltu sitä, miksi toimivaltaa ehdotetaan juuri vähintään luutnantin arvoiselle rajavartiomiehelle. Jatkovalmistelussa tätä toimivallan luovaa sotilasarvon määrittelyä ja sen perusteluita tulisi avata lähemmin.

Esitysluonnoksessa on todettu (s. 10), että omaisuuden luovutusvelvollisuuteen ja palveluiden suoritusvelvollisuuteen liittyvä sääntely edellyttäisi puolestaan Rajavartiolaitoksen sisäistä ohjeistusta tarkoi-

tuksenmukaisista toimintatavoista. Omalta osaltani pidän tärkeänä, että tällainen ohjeistus on valmiina ennen lain mahdollista voimaantuloa.

### Rajaesteet

Esitysluonnoksen mukaan rajaesteitä olisi mahdollista rakentaa myös muualle kuin raja-aukon reunaan, jos rajaturvallisuuden ylläpitäminen sitä välttämättä edellyttää. Maa- ja vesialueen omistajalle olisi maksettava tällaisen toimenpiteen aiheuttamasta vahingosta tai haitasta täysi korvaus.

Kuten esitysluonnoksen säätämisyjärjestystä koskevassa jaksossa on todettu (s. 26), sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslaissa turvattujen omaisuuden suojan (15 §), työn ja elinkeinovapauden (18 §) ja saamelaisten oikeuksien (17 §:n 3 momentti) kannalta.

Käsitykseni mukaan Rajavyöhyke voi olla varsin laajakin alue. Rajaesteen rakentaminen raja-aukon reunan sijasta tarkoituksenmukaiselle kohdalle rajavyöhykettä saattaa aiheuttaa merkittäviäkin haittoja maanomistajalle omaisuutensa käytössä, olkoonkin niin, että rajavyöhykkeellä liikkuminen sinällään on luvanvaraista. Esitysluonnoksessa on esitetty raja-aidan sijasta käytettäväksi rajaesteen nimitystä, mutta siitä ei ilmene esimerkinomaisesti, millaiset esterakennelmat aitarakennelmien ohella tulisivat rajaesteinä kyseeseen. Olisi perusteltua jo maanomistajankin näkökulmasta hahmottaa, kuinka massiiviset esterakennelmat ylipäättään voivat rajaesteinä tulla kyseeseen.

Kuten esitysluonnoksessa on todettu, perustuslakivaliokunta on joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuu pakkolunastukseen (s. 26). Tästä näkökohdasta pidän perusteluna, että rajaesteen rakentamisessa harkitaan korostuneesti myös sitä, olisiko lunastusmenettely joissain tarkoituksissa tarkoituksenmukaisempi ja kohtuullisempi ratkaisu rajaesteestä maanomistajalle aiheutuvien käyttörajotusten johdosta.

Todettakoon, että kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi annetun lain (468/2019) 4 §:n mukaan lunastettavasta omaisuudesta on määrättävä omaisuuden korkeinta käypää hintaa vastaava täysi korvaus, kun taas kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastamisesta annetun lain (603/1977) 29 §:n mukaan lunastetusta omaisuudesta on suoritettava käyvän hinnan mukainen täysi korvaus.

Esitysluonnoksessa on mainittu, että toimenpiteen aiheuttamasta vahingosta ja haitasta olisi maksettava maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle täysi korvaus (s. 8). Säännöksen yksityiskohtaisissa perustelussa (s. 22) sekä ehdotetussa säännöksessä (50 §) mainitaan kuitenkin käyvän hinnan mukaisesta korvauksesta. Pidän perustelu-

na, että esitysluonnoksessa tehtäisiin tarkemmin selkoa näiden käsitteiden mahdollisesta erosta ja pitäydyttäisiin mahdollisuuksien mukaan käyttämään yhdenmukaista lunastuslainsäädännössä omaksuttua käsitettä.

Katson aiheelliseksi tässä yhteydessä myös korostaa saamelaisten perustuslaillista asemaa alkuperäiskansana. Saamelaisille on Suomessa turvattu perustuslaillinen oikeus alkuperäiskansana ylläpitää ja kehittää kieltään ja kulttuuriaan, sekä kielellinen ja kulttuurinen itsehallinto. Saamelaisia erityisesti koskevilla perusoikeuksilla on tarkoitus edesauttaa perusoikeutena turvattun tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista ja varmistaa edellytykset saamelaisten kielen ja kulttuurin säilymiselle. Pidän mahdollisena, että esitysluonnoksessa kuvattun kaltaisten rajaesteiden rakentamisella voi olla haitallista vaikutusta saamelaisten elinkeinojen harjoittamiseen, mutta myös kokonaisvaltaisemmin saamelaisyhteisöön ja -kulttuuriin. Perustuslaista ja kansainvälisistä sopimuksista johdettavissa oleva saamelaiskulttuurin heikentämiskielto tarkoittaa sitä, etteivät viranomaisten toimenpiteet saisi heikentää alkuperäiskansana saamelaisille kuuluvia oikeuksia harjoittaa ja ylläpitää kulttuuriaan.

Olen 31.8.2021 antanut päätöksen koskien saamelaisten oikeuksia sisärajavälisessä (EOAK/5597/2020). Totesin päätöksessäni muun muassa, että Norjan, Ruotsin ja Venäjän saamelaiset ovat oikeutettuja nauttimaan perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaisista oikeuksista ja sen tarjoamasta perusoikeussuojasta oleskellessaan Suomen alueella. Tämä tarkoittaa myös sitä, että saamelaisten perinteisten elinkeinojen harjoittamiseen kohdistuva perustuslain suoja ei ole kansallisuuteen rajattu. Julkiselle vallalle perustuslain 22 §:n nojalla kuuluva perusoikeuksien toteuttamisvelvoite tarkoittaa julkisen vallan velvollisuutta ryhtyä aktiivisiin toimiin perusoikeuksien toteutumiseksi. Asian merkityksellisyydestä saamelaiskulttuurille johtuen pidän hyvin perusteltuna, että asian valmistelun yhteydessä kuullaan Saamelaiskäräjiä.

Lopuksi totean myös esitysluonnoksessa jäävän jossain määrin oikeusturvan toteutumisen kannalta epäselväksi, onko rajaesteiden rakentamista koskevasta päätöksestä (tai ehdotetussa 50 a §:ssä mainituista toimenpiteistä) ja/tai siitä aiheutuneesta vahingosta ja haitasta maksettavasta korvauksesta mahdollisuus valittaa rajavartiolain 60 §:ssä säädetyin tavoin hallinto-oikeuteen. Nähdäkseni esitysluonnosta tulisi täydentää tältä osin.

Esitysluonnoksessa todetaan, että hallitus pitää perusteltuna, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto. Olen asiasta samaa mieltä.

Muilta osin minulla ei ole lausuttavaa esitysluonnoksen eikä sen yhteydessä annetun valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muutta-

mista koskevan hallituksen esityksen täydentämistä koskevan lausuntopyynnön liitteen osalta.

Apulaisoikeusasiamies

Pasi Pölönen

Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri

Kristian Holman

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asiahallintajärjestelmässä.