

Lausunto

2.6.2022

VN/9938/2022
VN/9938/2022-OM-19

Sisäministeriö / rajavartiolaitos

Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriöltä kiireellistä lausuntoa otsikkoasiassa.

Luonnoksessa ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolakia. Tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Luonnokseen on otettu kiireellisimmiksi katsonut muutokset, joilla pyritään varautumaan muuttoliikennettä hyväksikäyttävään hybrdivaikututtamiseen. Rajavartiolaikiin lisättäisiin nimenomainen sääntely rajanylitysmuutosten rajoittamisesta. Lakiin ehdotetaan myös uutta säännöstä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan.

Rajavartiolain rajaesteitä koskevaa sääntelyä laajennettaisiin, ja lakiin otettaisiin uusi sääntely omaisuuden luovutusvelvollisuudesta ja palveluiden suorittamisvelvollisuudesta.

Rajavartiolaikiin tehtävien kiireellisten muutosten lisäksi ehdotetaan myös valmiuslakia muutettavaksi uudella liikkumis- ja oleskelurajoituksella. Valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamista koskeva oikeusministeriön hallituksen esitys (HE 63/2022 vp) annettiin eduskunnalle 28.04.2022, ja hallituksen esityksen käsittely eduskunnassa on vielä kesken. Perustuslakivaliokunta antoi 25.5.2022 lausuntonsa esityksestä (PeVL 29/2022 vp).

Muutokset ovat osa laajempaa kokonaisuutta, jossa on pyritty selvittämään rajavartiolainsäädännön muutos- ja kehittämistarpeita. Oikeusministeriö on osallistunut sisäministeriön asettamaan työryhmään (toimikausi 24.11.2021-18.2.2022), joka arvioi sisäasiainhallinnon lainsäädäntöä ja sen muutostarpeita muuttoliikettä välineellistävään hybrdivaikututtamiseen varautumisen näkökulmasta (sisäministeriön julkaisu 2022:20) sekä antanut 19.4.2022 päivätyn lausunnon rajavartiolainsäädännön muutostarpeita käsittelevään arviomuistioon (SM049:00/2019).

Oikeusministeriö on arvioinut lausunnossaan ainoastaan nyt esitysluonnoksessa ehdotettuja rajavartiolain muutoksia. Valmiuslakiin esitettävän säännöksen osalta kyseessä on OM:n vastuualueen säädös, jota koskeva muutos valmistellaan yhdessä ja tulee esiteltäväksi OM:n hyväksymänä. OM ei siksi lausu luonnoksesta vaan vain toteaa, että tältä osin asia edellyttää vielä yhteistä jatkovalmistelua sen jälkeen, kun myös lausuntopalaute SM:n rajavalvonta koskevasta ehdotuksesta on tiedossa.

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Oikeusministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

PL 25
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10
Helsinki

0295 16001
+358 295 16001

09 1606 7730
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi
oikeusministerio.fi

RAJAVARTIOLAIN MUUTTAMINEN

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Tausta

Rajavartiolain 16 §:ään ehdotetaan uutta 2 momenttia, jonka mukaan:

Valtioneuvosto voi 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. Sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

Kysymys kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä on periaatteellisesti merkittävä niin kotimaisen perustuslain mutta erityisesti kansainvälisen oikeuden näkökulmasta, ml. erityisesti EU-oikeus. Sisäministeriön julkaisussa (sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 25) on tehty tarkemmin selkoa keskeisistä kansainväliseen suojeluun liittyvistä kansainvälisistä sopimuksista, joihin kuuluvat esimerkiksi YK:n puitteissa 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus täydennettynä lisäpöytäkirjalla (SopS 77/1968, jäljempänä Geneven pakolaisyleissopimus), sekä yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/1990, jäljempänä EIS), kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 59 ja 60/1989), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976, jäljempänä KP-sopimus), lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991). Lisäksi YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen 14 artikla ja EU:n perusoikeuskirjan 18 artikla sisältävät nimenomaiset maininnat yksilön oikeudesta turvapaikkaan.

Vaikka edellä mainituista sopimuksista ei voida johtaa ehdotonta oikeutta turvapaikkaan, kansainvälinen normisto on vakiintunut sen osalta, että vainon kohteeksi joutuneella henkilöllä tulee turvata oikeus hakea turvapaikkaa. Samalla valtioiden tulee turvata menettelyt, joilla kansainvälistä suojelua tarvitsevat voidaan yksilöidä, jotta valtioiden voidaan katsoa noudattavan sitovia kansainvälisiä sopimusvelvoitteitaan.

Turvapaikan hakemisen lisäksi kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyy myös palautuskieltoa (non-refoulement) koskeva kotimainen ja kansainvälinen sääntely. Palautuskielto on pakottavaa kansainvälistä oikeutta (jus cogens) ja kuuluu ns. ehdottomiin ihmisoikeuslausekkeisiin, joista ei voida esimerkiksi EIS:n 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan mukaan poiketa edes yleisen hätätilan aikana eli kansallisten poikkeusolojen aikana. Palautuskiellosta on joko säädetty nimenomaisesti (ks. esim. Geneven yleissopimus 33 artikla, YK:n kidutuksen vastainen yleissopimus 3 artikla, EU:n perusoikeuskirja 19 artiklan 2 kohta ja perustuslaki 9 §:n 4 momentti) tai sitten palautuskielto on johdettu muista keskeisistä ihmisoikeusmääräyksistä, joita on palautuskiellon osalta edelleen täsmennetty ihmisoikeustoimielinten käytännössä (ks. esim. KP-sopimuksen 6 ja 7 artiklat ja EIS:n 2 ja 3 artiklat). Osaan kansainvälisistä säännöksistä sisältyy vielä erikseen joukkokarkoituksen kielto (ks. esim. EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklan 1 kohta ja EIS:n 4 lisäpöytäkirjan 4 artikla).

Yllä mainituista säännöistä muodostuu kansainvälisen suojelun keskeisimmät lähtökohdat, joskin edellä mainittu luettelo ei ole tyhjentävä. Lisäksi oikeudesta turvapaikkaan tai palautuskiellosta on säännelty täsmällisemmin lukuisissa kansallisissa ja EU-oikeudellisissa säännöksissä. Kansainväliseen suojeluun kysymykset liittyvät olennaisesti myös muihin perus- ja ihmisoikeuksiin. Muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi ehdotettujen toimien voidaan katsoa olevan merkityksellisiä ennen kaikkea 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvattun liikkumisvapauden, 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan, 19 §:ssä

turvattujen sosiaalisten oikeuksien sekä 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien oikeuksien kannalta (PeVL 16/2022 vp ja PeVL 15/2022 vp).

Kansainväliseen suojeluun liittyvät kysymykset edellyttävät monitahoisen kansallisen, eurooppaoikeudellisen ja kansainvälisen oikeusnormiston tuntemista, ja nämä kysymykset liittyvät keskeisesti valtion suvereniteettiin samoin kuin kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien ydinalueelle kuuluviin arvoihin. Perustuslain 1 §:n 1 momentissa todetaan Suomen täysivaltaisuus, jota perustuslakivaliokunta on arvioinut mm. rajavalvontaan liittyvissä kysymyksissä (PeVL 23/2017 vp, PeVL 3/2016 vp, PeVL 9/2009 vp, PeVL 1/2007 vp ja PeVL 28/ 2002 vp). Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on valiokunnan mukaan (esim. PeVL 66/2016 vp ja PeVL 3/2016 vp) jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71—72, PeVL 56/2006 vp, s. 2 ja PeVL 1/2007 vp, s. 2, PeVM 9/2010 vp, s. 10).

Kuten edellä käy ilmi, valtion täysivaltaisuus ei nykyisen kansainvälisen järjestelmän aikana voi kuitenkaan olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet rajoittavat merkittävästi Suomen toimintavapautta eri aloilla. Tätä ilmentää myös Suomen sitoutuminen kansainväliseen yhteistyöhön perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan sekä perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvattu valtiosäännön yleinen arvoperusta, jossa turvataan ihmisarvon loukkaamattomuus ja yksilön vapaus ja oikeudet sekä edistetään oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään painottanut valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) 27 artiklaa, jonka mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle (ks. N.D. ja N.T. v. Espanja, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020, kohdat 109 ja 190).

Esitysluonnoksesta tulee asianmukaisesti esille yleinen lähtökohta siitä, että kansainvälisestä oikeudesta ja EU-oikeudesta seuraa jäsenvaltioille selkeä velvollisuus käsitellä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Esitysluonnoksessa arvioinnin lähtökohtana ei ole näin ollen se, onko kansainvälistä suojelua hakevalla oikeus jättää hakemus, vaan arvioitavaksi tulee kysymys siitä, mitkä toimenpiteet ovat riittäviä, jotta voidaan katsoa henkilöllä olevan tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemus.

Tosiasiallinen mahdollisuus

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 25) tuodaan esille kaksi lähtökohtaa, jotka vaikuttavat arviointiin. Ensinnäkin kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtioilla on oikeus määrätä ulkomaalaisen maahan pääsystä (*M.N. ja muut v. Belgia*, 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeus-tapausviittauksineen). Toiseksi kansallisilla lainsäädäntötoimilla ei voida poiketa oikeudesta hakea turvapaikkaa Suomesta ja erityisesti palautuskielto on ehdoton, eikä siitä ole oikeutta poiketa edes poikkeusolojen aikana (ks. säätämisyjärjestysperustelut ja siinä mainitut oikeustapaukset *Ilias ja Ahmed v. Unkari* (47287/15, 14.3.2017), *M.K. v. Puola* (40503/17, 42902/17 ja 43643/17, 23.7.2020), *N.D. ja N.T. v. Espanja* (8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020) ja *M.H. ja muut v. Kroatia* (15670/18 ja 43115/18, 18.11.2021).

Näiden kahden eri lähtökohdan välinen tasapainottelu kiteytyy pitkälti kysymykseen siitä, mikä on riittävä määrä rajanylityspaikkoja, jotta kansainvälistä suojelua hakevilla on tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemuksensa, samalla kun valtio pyrkii vastamaan esimerkiksi välineellistetyistä maahanmuutosta aiheutuviin tilanteisiin. Punnintaan vaikuttaa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeusturvasta huolehtiminen sekä valtion mahdollisuus turvata kansalliset intressit tilanteissa, joissa yhteiskuntajärjestystä pyritään horjuttamaan epäasiallisin keinoin.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämisestä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (turvapaikkamenettelydirektiivin) 6 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään tiettyyn paikkaan. Saman direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että kansainvälistä suojelua hakevilla henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemuksensa mahdollisimman pian. Myös Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen

(EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö) 5 artiklan mukaan ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina.

Selvää on sinänsä se, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemuksen voidaan ohjata tiettyihin, määrättyihin rajanylityspaikkoihin, kunhan hakijoiden tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemuksia ei vaarannu tai esty. Esitysluonnoksen perusteluissa tuodaan asianmukaisesti esille myös unionin tuomioistuimen tulkintaa turvapaikkamenettelydirektiivin osalta (ks. tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari, C-808/18, EU:C:2020:1029, ks. erityisesti kohdat 92-93, 102-104, 106 ja 258).

Euroopan komissio antoi 1.12.2021 ehdotuksensa neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (COM(2021) 752 final). Kyseessä oli vasta komission ehdotus, ja asian käsittely jäi kesken. Komission ehdotuksesta ilmenee kuitenkin selkeästi komission kanta siitä, että jotta taataan oikeus hakea suojelua aidosti ja tosiasiallisesti käytettävissä tulisi olla riittävästi toimipisteitä, joissa hakijat voivat virallisesti jättää turvapaikkahakemuksen (s. 8). Komission päätösehdotuksen 20 johdantokappaleessa vielä uudestaan toistetaan, että kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn on kuitenkin varmistettava toimiva ja tosiasiallinen pääsy Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaisesti, mikä tarkoittaa sitä, että nimetään ja avataan riittävästi rekisteröintipisteitä, joihin voi kuulua rajanylityspaikkoja (s. 17).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut viimeaikaisessa käytännössään, että kansainvälistä suojelua hakevilla tulee olla aito ja tehokas pääsy lailliseen maahantuloon, jotta hakijat voivat esittää kansainvälistä suojelua koskevat syyt. Tältä osin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin viittaa EU-oikeuden Schengenin rajasäännöstöön ulkorajan ylittämistä tietyjen rajanylityspaikkojen kautta, minkä ihmisoikeustuomioistuin katsoo edellyttävän, että rajanylityspaikkoja on riittävä määrä (N.D. ja N.T. v. Espanja, kohdat 208-210). Molemmissa tapauksissa rajanylityspaikoista puhutaan monikossa.

Esitysluonnoksessa useassa kohdin tuodaan esille, että jäsenvaltioiden tulee varmistaa tosiasiallinen mahdollisuus hakemuksen jättämiseen (s. 7, 17-19, 26). Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota erityisesti siihen, että luonnoksen 16 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen voitaisiin keskittää yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Samalla kuitenkin säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että ”jotta tosiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn turvataan, olisi varmistettava, että tähän tarkoitukseen avoinna olevia rajanylityspaikkoja on riittävä määrä ja että hakijat saavat tietoa lähimmistä paikoista, joissa hakemus voidaan tehdä (s. 26).” Lisäksi säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan luonnoksen 16 §:n 3 momentin osalta, että ”rajanylityspaikkoja suljettaessa, rajanylitysliikennettä rajoitettaessa tai kansainvälisen suojelun hakemista keskitettäessä on oltava riittävästi avoinna muita rajanylityspaikkoja, joissa momentissa mainitut oikeudet voivat käytännössä toteutua (s. 16-17)”.

Oikeusministeriö pitää säätämisyjärjestelyperusteluissa mainittua lähtökohtaa perusteltuna. Rajanylityspaikkoja tulee olla riittävä määrä, jotta henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua. Säätämisyjärjestysperustelut vastaavat tältä myös edellä mainittua komission tulkintaa ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen kantaa asiassa. Luonnoksessa osin avoimeksi jää, miltä osin itse säädösteksti on linjassa säätämisyjärjestysperusteluissa esitetyn lähtökohdan kanssa. Mikäli Suomen pitkällä ulkorajalla olisi avoinna vain yksi rajanylityspaikka, herää kysymys siitä, miltä osin tosiasiallinen mahdollisuus kansainväliseen suojeluun toteutuu erityisesti, mikäli kyseinen rajanylityspaikka olisi mahdollisesti vaikeasti saavutettavissa olevalla paikalla. Tällaisen järjestelyn osalta ei ole poissuljettua se, etteikö järjestely voisi rikkoa kansalliseen ja kansainväliseen oikeuteen kuuluvaa oikeutta hakea turvapaikkaa ja erityisesti palautuskieltoa, mikäli katsottaisiin, että hakijoiden aito ja tehokas kansainvälisen suojelun hakeminen ei toteudu. Rajanylityspaikkojen määrän lisäksi myös rajanylityspaikkojen sijainnilla on merkitystä.

Komissio on antanut 14.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja

turvapaikka-asioiden alalla (COM(2021) 890 final). Ehdotuksessa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröinti rajattaisiin vain tiettyihin pisteisiin. Perustuslakivaliokunta on alustavasti ja yleisellä tasolla arvioinut ehdotusta (PeVL 16/2022 vp). Huomionarvoista on, että edellä mainitussa komission ehdotuksessa todetaan jälleen useassa kohdin, että välineellistämisen kohteeksi joutuneen jäsenvaltion olisi varmistettava, että käytettävissä on riittävästi rekisteröintipaikkoja, muun muassa rajanylityspaikkoja, jotka ovat avoinna ja helposti saavutettavissa (COM(2021) 890 final, s. 12 ja 18).

Oikeusministeriö pitää yleisesti tärkeänä sitä, että valtio voi varautua välineellistetystä maahantulosta aiheutuviin tilanteisiin. Vaikka toimenpiteet välineellistetyn maahantulon osalta ovat perusteltuja ja osin myös linjassa EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden kanssa, varautuminen tulee toteuttaa siten, että kansainvälisen suojelun hakeminen, erityisesti ottaen huomioon ehdoton palautuskielto, ei tyhjene sisällöltään nimelliseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen käytännön mukaan ihmisoikeussopimuksen tarkoituksena ei ole turvata oikeuksia, jotka ovat teoreettisia ja näennäisiä vaan oikeuksia, jotka käytännöllisiä ja tehokkaita (N.D. ja N.T. v. Espanja, kohta 170 ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

Rajanylityspaikkojen riittävyyteen ei voida ottaa selkeää kantaa, mutta jos valtio luonnoksessa ehdotetulla tavalla keskittäisi kansainvälisen suojelun hakemisen vain yhteen paikkaan, joka olisi mahdollisesti vielä vaikeasti saavutettavissa, Suomi ottaisi tällaisessa tilanteessa riskin kansainvälisten velvoitteidensa noudattamatta jättämisestä. Esitysluonnos edellyttää tältä osin huomattavasti vahvempia perusteluja sen osalta, että hakemusten keskittäminen vain yhteen paikkaan, mahdollisesti hyvin haastavasti saavutettavissa olevaan paikkaan, olisi riittävä määrä rajanylityspaikkoja ja että kyseinen järjestely olisi linjassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Lisäksi ehdotetun 16 §:n 2 momentin mukaan keskittäminen mahdollisesti jopa yhteen rajanylityspaikkaan voitaisiin tehdä, jos se olisi välttämätöntä laajamittaisen maahantulon tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Toisin kuin esitysluonnoksessa pääosin perustellaan, kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen ei ole rajattu vain välineellistettyyn maahantuloon eli vieraan valtion painostamiseen ja vaikutuskeinoihin vaan myös yleisesti laajamittaisen maahantulon tilanteisiin. Tältä osin perustelut ja soveltamiskynnys jäävät erityisesti avoimeksi sen osalta, mitkä kaikki "laajamittaisen maahantulon" tilanteet voisivat johtaa siihen, että kansainvälisen suojelun hakeminen ns. resurssikysymyksenä voitaisiin keskittää jopa vain yhteen rajanylityspaikkaan turvaten samalla tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua.

Pykäläkohtaiset kommentit

16 §. Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin rajanylityspaikan sulkemisen lisäksi sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta. Valtioneuvosto voi päättää rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Perusteluissa todetaan, että rajavartiolaitain 16 §:n täsmentämistarve on noussut esiin laillisuusvalvonnassa (s. 15 ja siinä mainitut OKV/61/10/2020 ja EOAK/3257/2020). Perusteluissa todetaan, että "rajanylityspaikkojen sulkeminen tai rajanylitysliikenteen rajoittaminen pykälässä tarkoitetuilla perusteilla ei edellytä konkreettista jo toteutunutta vaaratilannetta, vaan toimenpiteitä voidaan tehdä myös ennakoivasti, jos se on välttämätöntä pykälässä mainittujen uhkien torjumiseksi (s. 15)". Toisin kuin tiettyjen rajanylityspaikkojen väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen voisi perusteluiden mukaan olla yleinen, koko ulkorajaliikennettä koskeva rajoitus. Tältä osin rajanylitysliikenteen rajoittaminen voisi olla vaikutuksiltaan todennäköisesti pidemmälle menevää perus- ja ihmisoikeusrajoitusten osalta kuin yksittäisten rajanylityspaikkojen sulkeminen. Luonnoksessa ei kuitenkaan ollenkaan käsitellä rajanylitysliikenteen

rajoittamista säätämisyjärjestysperusteluissa tai kovin tarkasti käsitellä sitä kynnystä, milloin toimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä. Esitysluonnosta tulee täydentää tältä osin. Myös oikeuskansleri oli edellä mainitussa päätöksessään painottanut, että rajoitustoimien vaikutusta tulee arvioida suhteessa perus- ja ihmisoikeuksiin, ml. saamelaiden asema (s. 32).

Pykälän 2 momentin osalta edellä on jo käsitelty kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä sisällöllisenä kysymyksenä. Tämän lisäksi oikeusministeriö kiinnittää huomioita seuraaviin seikkoihin.

Rajavartiolain 16 §:n 1 momentissa oleva rajanylityspaikkojen sulkemiseen liittyvät päätökset on erikseen säädetty valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 6 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan valtioneuvoston ratkaistavaksi lain tai asetuksen mukaan. Oikeusministeriö kiinnittää valmistelevan ministeriön huomiota siihen, tulisiko valtioneuvoston ohjesääntöä täydentää myös rajanylitysliikenteen rajoittamisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä koskevien päätösten osalta.

Ehdotetun, uuden rajavartiolain 16 §:n 2 momentin viimeisessä virkkeessä todetaan, että sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Edellä mainittu virke sisältyy pykälän 1 momenttiin ja on siirretty nyt myös 2 momenttiin ilman tarkempia perusteluja. Tarve sisäministeriön päätökselle välittömistä toimenpiteistä on vaikeammin hahmotettavissa kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen tilanteissa, eikä 2 momentti ole välttämättä päätösten välittömyyden osalta kaikilta osin rinnastettavissa pykälän 1 momentin mukaisiin tilanteisiin, joissa on mahdollisesti pikaisesti suljettava jokin tietty rajanylityspaikka. Kirjaus on poistettava tai tarkasti perusteltava sisäministeriön välittömän päätöksentekovallan tarpeellisuus ottaen huomioon nimenomaan kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen tilanteet.

Lopuksi oikeusministeriö katsoo, että mikäli kansainvälisen suojelun hakeminen keskitetään 2 momentin mukaan, itse säädöstekstissä olisi hyvä ilmetä myös viranomaisen tiedotusvelvollisuus. Myös edellä mainituista komission ehdotuksista käy ilmi, että poikkeusmenettelyissä hakijoille olisi ilmoitettava asianmukaisesti paikoista, joissa heidän hakemuksensa rekisteröidään ja joihin hakemukset voidaan jättää, mikäli hakemukset on keskitetty tiettyyn paikkaan. Lisäksi 2 momentin perusteluista tai sääntelystä ei oikeastaan ilmene ollenkaan, kuinka viranomaisen on toimittava, mikäli kansainvälistä suojelua hakeva jättää hakemuksen muualle kuin nimenomaisesti määrättyyn rajanylityspaikkaan.

39 a §. Omaisuuden luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus

Pykälä omaisuuden luovutusvelvollisuudesta ja palveluiden suoritusvelvollisuudesta on kokonaan uusi. Omaisuuden luovutusvelvollisuus koskisi luonnoksen 39 a §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan Rajavartiolaitoksen käyttöön tehtävän suorittamisessa tarvittavia kulkuneuvoja, työkoneita ja muuta kalustoa, rakennuksia, elintarvikkeita, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja -välineitä sekä muita välineitä ja tarvikkeita sekä poltto-, voitelu- ja muita aineita. Kriteerinä omaisuuden luovuttamiselle on se, että päätöksen tekee vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies ja että Rajavartiolaitoksen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että laajuudeltaan nyt ehdotettu uusi säännös kattaa sellaista sääntelyä, jota on tyypillisesti sisällytetty valmiuslakiin. Vertailukohtana on esimerkiksi valmiuslain 110 §, jonka mukaan sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi lain 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa puolustusvoimat voi päätöksellään velvoittaa jokaisen luovuttamaan puolustusvoimien hallintaan sellaisia tavaroita, jotka ovat välttämättömiä joukkojen majoittumisen, linnoittamisen tai energiahuollon turvaamisen kannalta, taikka muita puolustusvalmiuden kohottamisen ja ylläpitämisen kannalta välttämättömiä tavaroita.

Edellä mainittu valmiuslaissa oleva tavaroiden luovutusvelvollisuus aktualisoituu aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastuvan hyökkäyksen tai edellä mainitun hyökkäyksen uhan tilanteissa. Tällöin erinäisten tavaroiden luovuttaminen voi olla välttämätöntä maan puolustamisen osalta. Nyt vastaavanlainen, jopa soveltamisalaltaan laajempi pykälä

otettaisiin tavalliseen lakiin ja rajavartiolaitokselle annettaisiin oikeus saada elintarvikkeita tai esimerkiksi viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja –välineitä sekä rakennuksia. Kriteerinä ei ole maan puolustaminen vaan omaisuutta olisi kattavasti luovutettava, jos yksittäisen rajavartiolaitoksen tehtävä sitä välttämättä edellyttää eikä tilanne ole muuten hallittavissa.

Pykälän aineellinen soveltamisala on huomattavan laaja ja omaisuuden luovutusvelvollisuus ei ole rajattu tiettyihin tehtäviin vaan se koskisi kaikkia rajavartiolaitoksen tehtäviä. Osaltaan omaisuuden luovutusvelvollisuuden laajuutta kuvastaa se, että pykälän 2 momentin mukaan kielto määrätä omaisuutta luovutettavaksi koskisi vain tilanteita, joissa omaisuuden omistaja tai haltija itse tarvitsee omaisuutta samanaikaisesti onnettomuuden tai muun vakavan tilanteen torjumiseksi, ellei luovuttaminen ole näissäkin tilanteissa välttämätöntä ihmishengen pelastamiseksi.

Tavallisessa lainsäädännössä on myös omaisuuden luovutusvelvollisuuksia. Esitysluonnoksessa on mainittu meripelastuslain (1145/2001) 11 § ja pelastuslain (379/2011) 36 §, jotka osin aineelliselta sisällöltä vastaavat nyt ehdotettavaa sääntelyä luovutettavan omaisuuden osalta. Kuitenkin edellä mainituissa pykälissä oleva omaisuuden luovutusvelvollisuus on tarkemmin rajattu tiettyihin pelastustehtäviin, joihin liittyy ihmisten henkeen ja terveyteen liittyviä oikeushyviä tai tulipalon ja muun onnettomuuden torjuminen ja vaara. Laissa olevat säännökset ovat tältä osin täsmällisempiä ja tarkkarajaisempia. Perustuslakivaliokunta katsoi meripelastuslain sääntelyn osalta, että omaisuuden suojan rajoituksella on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, minkä lisäksi sääntely on riittävän täsmällinen (PeVL 24/2001 vp, s. 3). Lisäksi poliisilain 9 luvun 3 §:n 2 momentissa on tietyn omaisuuden luovutusvelvollisuus, joka on kuitenkin rajattu pykälän mukaan tiettyihin poliisin tehtäviin ja omaisuutta tulee luovuttaa vain ”kohtuullisissa määrin”.

Oikeusministeriö pitää perusteltuna sitä, että omaisuuden luovutusvelvollisuus on 2 momentin mukaan sidottu täyteen korvaukseen, mikä vastaa myös meripelastuslain omaisuuden luovutusvelvollisuutta (ks. esim. PeVL 24/2001). Omaisuuden luovutusvelvollisuus on kuitenkin käyttöalaltaan laaja, eikä sitä ole rajattu esimerkiksi ihmisten henkeä ja terveyttä vaarantaviin tilanteisiin (kuten perusteluista osin ilmenee), vaan omaisuuden luovutusvelvollisuus koskisi nykyisessä muodossaan kaikkia Rajavartiolaitoksen yksittäisiä tehtäviä. Tältä osin sääntely rinnastuu enemmän valmiuslain edellä mainittuun luovutusvelvollisuuteen kuin edellä mainittuihin pelastustehtäviä koskeviin pykäliin. Perusteluissa epäselväksi jää myös se, miltä osin on kyse tietyn omaisuuden luovuttamisesta mahdollisesti kokonaan ja miltä osin kyse on nimenomaan tietyn omaisuuden väliaikaisesta käyttöoikeudesta.

Oikeusministeriö kiinnittää vielä erityistä huomioita siihen, että omaisuuden luovutusvelvollisuus voisi koskea myös rakennuksia. Perusteluissa tuodaan esille, että kyse voisi olla Rajavartiolaitokselle tukea antavien henkilöiden majoitus- ja työpisteistä tai laajamittaisen maahantulon tilanteessa väliaikaisten tilojen käytöstä (s. 20). Sääntämisperusteluissa viitataan perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 51/2006 vp), jossa käsitellään puolustusvoimien kiinteistöjen tilapäistä käyttöä. Puolustusvoimalain (551/2007) 14 §:n mukaan puolustusvoimilla on oikeus tilapäisesti käyttää muuta kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä, jos se on sotilaallisen harjoitustoiminnan tai puolustusvalmiuden kohottamisen kannalta välttämätöntä. Edellä mainitun pykälän 2 momentissa erikseen todetaan, että puolustusvoimilla ei kuitenkaan ole oikeutta käyttää asuinrakennuksia, niihin liittyviä piha- ja puutarha-alueita, korjaamattomia viljelysmaita eikä maa- ja metsätaloudellisia koekenttiä. Lisäksi käyttöoikeus on rajattu vain tilapäiseen käyttöön (ks. PeVL 51/2006 vp, s. 5).

Nyt ehdotettuun sääntelyyn ei ole tehty vastaavia rajoituksia. Lisäksi sääntämisperusteluiden mukaan toimivaltuudet on lähtökohtaisesti rajattu lyhyeen jaksoon, mutta kyseessä voisi olla myös mahdollisesti pidempi käyttö ja/tai pysyvä luovutus (?). Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Kyseessä on kvalifioitu rajoituslauseke, jossa on erikseen tyhjentyvästi jo perustuslaissa säännelty sallitut rajoitukset, joita voidaan täsmentää tarkemmin lailla. Luonnos ei sisällä minkäänlaista rajausta esimerkiksi pysyväisluonteiseen asumiseen

käytettävien tilojen osalta. Perustuslakivaliokunta on yksityiskohtaisesti käsitellyt mm. kotirauhan piiriin ulottuvia tarkastuksia ja kuinka niitä tulee arvioida edellä mainitun kvalifioidun lakivarauksen näkökulmasta. Tarkoituksena tässä ei liene se, että henkilöiden tulisi luovuttaa asuinrakennuksensa Rajavartiolaitoksen yksittäisten tehtävien hoitamiseen ja vielä ennalta määräämättömäksi ajaksi. Jatkovalmistelussa tulee selvittää ja täsmentää sääntelyä tältä osin ja huolehtia, että sääntely on linjassa perustuslain 10 §:n 3 momentin kanssa.

Luonnoksen 39 a §:n 1 momentin 2 kohdassa säännellään myös palveluiden suorittamisvelvollisuudesta. Oikeusministeriön edellä mainitut kommentit omaisuuden luovutusvelvollisuudesta soveltuvat pitkälti myös palveluiden suorittamisvelvollisuuteen, mitä tulee mm. suorittamisvelvollisuuden laajuuteen.

Luonnoksessa viitataan poliisilain (872/2011) 9 luvun 3 §:n 1 momentin mukaiseen avustamisvelvollisuuteen. Kyseisen pykälän mukaan jokainen on velvollinen päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä avustamaan poliisia hengenvaarassa olevan kadonneen etsimisessä, ihmishengen pelastamisessa, loukkaantuneen auttamisessa sekä huomattavan omaisuus- tai ympäristövahingon torjumisessa, jollei tällaiseen toimenpiteeseen osallistuminen ole henkilön ikä, terveydentila tai henkilökohtaiset olosuhteet huomioon ottaen tai muusta erityisestä syystä kohtuutonta. Myös meripelastuslain 10 §:ssä avustusvelvollisuus on ”työkykyisillä henkilöillä” ja velvollisuus on riippuvainen siitä, että ei ole pätevää estettä kieltäytymiselle.

Edellä mainitusta käy ilmi, että avustamisvelvollisuus on myös täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin rajattu tiettyihin tilanteisiin. Lisäksi yllä mainituissa avustamisvelvollisuuksissa on huomioitu henkilöiden oikeusturva eli toisin sanoen palveluita voidaan edellyttää vain sellaisilta henkilöiltä, joilla on kyky suoriutua niistä. Ehdotetun 39 a §:n mukaisen palveluiden suorittamisvelvollisuuden osalta vain todetaan perusteluissa, että palveluiden suorittamisvelvollisuus kohdistuisi ensisijaisesti elinkeinonharjoittajiin, jotka muutoinkin tarjoavat säännöksessä tarkoitettuja palveluita (s. 21).

Palveluiden suorittamisvelvollisuus tarkoittaa mm. rajoitusta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatulle henkilökohtaisen vapaudelle (ks. PeVL 24/2001 vp). Sääntelyä tulee täsmentää siten, että siitä ilmenee henkilöiden kyky tosiasiallisesti suoriutua heiltä edellytettävistä palveluista. Lisäksi sääntelyssä jää avoimeksi, kuinka pitkäaikaisesta suoritusvelvollisuudesta voisi olla kysymys, koska sääätämisyjärjestysperusteluiden mukaan palveluiden suoritusvelvollisuus on vain lähtökohtaisesti rajattu lyhyeen jaksoon. Edellä mainituissa poliisilaissa ja meripelastuslaissa on luonteeltaan kyse enemmän hetkellisistä, pelastustoimintaan liittyvistä tehtävistä.

Tässä ehdotettu sääntely jälleen soveltamisalaltaan rinnastuu enemmän valmiuslain kaltaiseen sääntelyyn, joskin esimerkiksi valmiuslain 95 §:n 1 momentin mukainen työvelvollisuus on rajattu vain lain 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisiin poikkeusoloihin ja työvelvollisuus koskee vain 18–68-vuotiaita, kun taas saman pykälän 2 momentin työvelvollisuus koskee myös vain tiettyjä poikkeusoloja ja edellyttää tiettyä ammattitaitoa.

Palveluiden suorittamisvelvollisuus perustuu sääntelyn mukaan käyvän hinnan korvaukseen, mutta korvauksen määräytymistä ei tarkenneta perusteluissa, etenkin jos kyse on muusta kuin elinkeinonharjoittajasta.

Myönteisenä voidaan pitää sitä, että sääätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että luonnoksen 39 a §:ssä olisi kyse viimesijaisesta keinosta, mutta tulee arvioida miltä osin sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perusoikeuksien rajoitusten arviointiin soveltuvat yleiset rajoitusedellytykset, erityisesti täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen sekä oikeasuhtaisuusvaatimuksen. Oikeusministeriön näkemyksen mukaan pykälää tulee vielä täsmentää, jotta ne voidaan säätää tavallisina perusoikeuksien rajoituksina.

50 §. Rajaesteet

Pykälää ehdotetaan laajennettavaksi siten, että se kattaisi aidan lisäksi myös muita rajaesteitä. Lisäksi laajennettaisiin sitä aluetta, jolle rajaesteitä voitaisiin. Rajaesteitä voitaisiin rakentaa laajemmin rajavyöhykkeellä, ei vain raja-aukon reunaan.

Pykälän 2 momenttiin on otettu seuraava rajaus: ”Rajaesteitä ei saa rakentaa rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitetuille kotirauhan piiriin kuuluville alueille.” Rajaus on perusteltu. Tyypillisesti perustuslain 10 §:n 3 momenttiin ulottuvat toimivaltuudet rajataan ilmauksella, että tietyt rajoitustoimet eivät koske pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Perustuslain kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat (PeVL 43/2010 vp, s. 2, PeVL 49/2005 vp, s. 3, PeVL 8/2006 vp, s. 2). Kotirauhan suojaama piiri määritellään näin ollen eri tavoin perustuslaissa kuin esimerkiksi rikoslaissa. Perusteluissa voisi vielä selventää, onko esityksessä tarkoituksena säännellä suojan piiristä perustuslakia poikkeavalla tavalla viittaamalla täsmällisempään rikoslain 24 luvun 11 §:n määritelmään.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota 2 momentin ilmaisuun ”muualle kuin Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten nojalla Suomen rajalle muodostetun raja-aukon reunaan rakennettavasta rajaesteestä”. Edellä mainittua kohtaa voisi selkeyttää, koska nyt pykälän sisältö on vaikeasti hahmotettavissa.

Pykälän perusteluissa todetaan, että ”esteet tulisi valita ja sijoittaa maastoon tarkoituksenmukaisella tavalla niin, että niillä tavoiteltu päämäärä voidaan saavuttaa, mutta esimerkiksi maanomistajien, saamelaisien ja alueella liikkuvien oikeuksia ei rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä (s. 22)”. Oikeusministeriö katsoo, että edellä mainittu perusteluiden sisältö, joka turvaa eri henkilöiden oikeusasemaa, olisi syytä nostaa lain tasolle (ks. jäljempänä kommentit saamelaisista).

50 a §. Raja-aukko, rajavyöhykkeen kulku-urat ja tiet sekä rajaesteiden ylläpito

Pykälän 2 momentin mukaan puiden ja muun kasvillisuuden poistamisoikeus ja maansiirto- ja vesirakennustöiden tekemisoikeus eivät koske piha- ja puutarha-alueita. Rajaus on suppeampi kuin lain 50 a §:ään tehtävät laajennukset, eikä tälle esitetä perusteluja. Epäselväksi jää, voiko esimerkiksi luonnoksen 50 a §:n mukaisten teiden rakentaminen koskea piha- ja puutarha-alueita.

Omaisuuteen kohdistuvat rajoitukset rajaestesääntelystä (50 ja 50 a §)

Luonnoksen 50 §:n 2 momentissa säädettäisiin, että rajaesteestä aiheutuvasta vahingosta ja haitasta suoritettaisiin käyvän hinnan mukainen korvaus. Sääntelyssä laajennettaisiin rajaesteiden määritelmää samoin kuin sitä aluetta, jolle rajaesteitä voitaisiin asettaa. Niinpä luonnoksen mukaan sääntelyyn otettaisiin säännökset rajaesteestä aiheutuvasta haitasta ja vahingosta, joista tulee suorittaa käyvän hinnan mukainen korvaus. Sääntelystä ja perusteluista ei kuitenkaan kovin selkeästi ilmene, voiko sääntelyssä olla kysymys pysyvistä tai suuristakin rajaesteistä.

Vastaavasti luonnoksen 50 a §:ää laajennettaisiin siten, että säännös mahdollistaisi mm. rajaesteiden ylläpitämiseksi rakennettavien 10 metriä leveiden teiden rakentamisen tai esimerkiksi maansiirtotöiden tekemisen. Käyvän hinnan korvauksesta aiheutuneesta haitasta ja vahingosta säädettäisiin luonnoksen 50 a §:n 3 momentissa.

Luonnoksen 50 ja 50 a §:ää koskevaa sääntelyä tulee arvioida perustuslain 15 §:n näkökulmasta. Pykälän 1 momentti sisältää omaisuutta turvaavan perussäännöksen, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Perustuslain 15 §:n 2 momentin sääntely pakkolunastuksesta koskee ennen muuta tilanteita, joissa varallisuusosoikeudellinen etuus siirtyy subjektilta toiselle. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (PeVL 8/2017 vp, s. 3, PeVL 32/2010 vp, s. 5, PeVL 38/1998 vp, s. 3). Valiokunta on myös todennut oikeustieteessä katsotun, ettei kysymystä siitä, merkitseekö

jokin rajoitustoimenpide omaisuuden tosiasiallista pakkolunastusta, voida ratkaista minkään selkeän säännön pohjalta. Kyseessä on kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetys muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoituksensa painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan (PeVL 8/2017 vp, s. 3-4, PeVL 61/2010 vp).

Esimerkiksi kaivostoiminnan apualueiden osalta valiokunta totesi, että apualueen osalta kyse on sellaisista lähinnä rasitteiksi luonnehdittavista rajoituksista, jotka eivät siinä määrin merkittävästi vaikuta omistajan mahdollisuuksiin käyttää ja hallita omaisuuttaan, että niitä voitaisiin pitää pakkolunastukseen rinnastuvina puuttumisina. Sääntelyä arvioitiin siten perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen kannalta (PeVL 32/2010 vp, s. 5—6). Kaivoslain 19 §:n 2 momentin mukaan kaivoksen apualueeksi voidaan määrätä sellainen kaivostoiminnan kannalta välttämätön kaivosalueen vieressä sijaitseva alue, joka on tarpeen teitä, kuljetuslaitteita, voima- tai vesijohtoja, viemäreitä, vesien käsittelyä tai riittävään syvyyteen maan pinnasta louhittavaa kuljetusväylää varten.

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että omaisuuteen voidaan kohdistaa varsin pitkälle meneviä rajoituksia siten, että sääntelyä arvioidaan omaisuuden rajoituksena, eikä pakkolunastamisena, jos käyttöoikeuksien laajuus on kuitenkin rajoitettu, eikä alueen omistaja valiokunnan mielestä menetä käyttöoikeuden johdosta kokonaan mahdollisuutta käyttää omaisuuttaan normaalilla käytötavalla (PeVL 8/2017 vp, s. 5).

Viimeaikaisessa käytännössään perustuslakivaliokunta on myös viitannut ihmisoikeustuomioistuimen käytäntöön, jonka on katsottu antavan suojaa paitsi muodollista pakkolunastusta myös tosiasiallista omaisuuden pakko-ottoa vastaan. Tuomioistuin on tällaisissa tapauksissa antanut merkitystä sille, että omistajaa on estetty määräämästä omaisuutensa käytöstä. Kyse on ollut tuomioistuimen mukaan siitä, että omistajaa on estetty nauttimasta rauhassa omaisuudestaan (ks. PeVL 7/2018 vp, s. 3 ja PeVL 8/2017, s. 4 sekä niissä viitatus seuraavat oikeustapaukset Papamichalopoulos ym. v. Kreikka (24.6.1993), kohdat 43—45, Vasilescu v. Romania (22.5.1998), kohdat 51—53).

Luonnoksen säätämisperusteluissa katsotaan, että rajaesteitä koskevassa sääntelyssä ei ole kyse omaisuuden pakkolunastuksesta. Perusteluissa tulisi vielä kuitenkin tuoda esille, estyykö ja miltä osin omistaja oikeus määrätä omaisuutensa käytöstä. Perustuslakivaliokunnan käytännössä merkitystä on sillä, puututaanko hyvin merkittävästi esimerkiksi kiinteistönomistajan oikeuteen määrätä omaisuudestaan. Perustuslakivaliokunta katsoi, että oikeus käyttää toisen kiinteistön aluetta pysyvästi kulkuyhteyttä varten eli tieoikeuden perustaminen oli tulkittavissa niin, että kiinteistön omistajan mahdollisuus käyttää muuhun tarkoitukseen aluetta, jolle tie rakennetaan, käytännössä estyi (PeVL 7/2018 vp, s. 2-3).

Jos oikeus määrätä omaisuudesta estyisi rajaestesääntelyn vuoksi tavalla, jolla rajoitus rinnastuisi tosiasiallisesti pakkolunastukseen, tulee korvauksen täyttää perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastusvarauman edellytyksenä oleva täyden korvauksen vaatimus.

Perustuslain 15 §:n 2 momentissa säädetyn täyden korvauksen vaatimuksen on perustuslakivaliokunnan käytännössä katsottu täyttyvän, kun lunastuskorvauksen perusteisiin ja määräämiseen sovelletaan lunastuslakia (PeVL 15/2004 vp, s. 4, PeVL 49/2002 vp, s. 4, PeVL 4/2000 vp). Täydestä korvauksesta voidaan kuitenkin säätää myös erityislilla (PeVL 53/2001 vp, s. 2). Tällöin on hyvä huomioida, että lunastuslain (603/1977) 29 §:n 1 momentin mukaan lunastettavan omaisuuden omistajalla on oikeus saada täysi korvaus (lunastuskorvaus) lunastuksen vuoksi aiheutuvista taloudellisista menetyksistä. Saman pykälän 2 momentin mukaan lunastuskorvaus muodostuu kohteen- ja haitankorvauksesta sekä vahingonkorvauksesta sen mukaan kuin tässä laissa säädetään. Toisin sanoen korvaus ei koske vain haitan tai vahingon korvaamista vaan siihen kuuluu myös kohteenkorvaus, joka syntyy esimerkiksi siitä tilasta, jonka itse kohde eli rajaeste vie fyysisesti.

Oikeusministeriö toteaa lisäksi, että monesti lainsäädännössä on myös pakkolunastusta lievempien käytönrajoitusten osalta päädytty täyden korvauksen vaatimukseen, vaikka perustuslaki ei tätä välttämättä edellyttäisi.

Esityksen perusteluiden (s. 27) mukaan ”Toimenpiteistä aiheutuva vahinko ja haitta korvattaisiin käyvän hinnan mukaan.” Jos tarkoituksena on, että korvaus täyttäisi täyden korvauksen vaatimuksen, tulisi asian ilmetä säännöstekstistä, varsinkin kun sanottu vaatimus on kytketty edellä 39 a §:n 2 momenttiin.

Muut huomiot

Saamelaisten oikeudet

Ehdotuksessa on kiinnitetty huomiota rajaesteiden rakentamisen vaikutuksista saamelaisiin. Esityksen mukaan ehdotetulla sääntelyllä ei ole itsessään vaikutusta saamelaisten asemaan, mutta mahdollisten esteiden rakentamisessa saamelaisalueille olisi otettava huomioon saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ovat perusoikeuksia, ja saamelaisten oikeuksien huomioiminen olisi syytä huomioida lain tasolla. Tältä osin luonnoksen 50 §:n perusteluiden sisältö (s. 22), jossa huomioidaan myös saamelaisten oikeudet rajaesteiden valinnassa ja sijoittamisessa tulisi nostaa pykälätasolle.

Ahvenanmaa

Ehdotuksessa on arvioitu vaikutuksia Ahvenanmaalla. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tarpeeseen pyytää maakunnalta lausuntoa toimivaltajakoon etenkin, kun on kyse luovutusvelvollisuudesta.

Osastopäällikkö

Johanna Suurpää

Lainsäädäntöneuvos

Mira Turpeinen

Liitteet

-

Jakelu

Rajavartiolaitos
Rajavartiolaitoksen esikunnan oikeudellinen osasto

Tiedoksi

VN/9938/2022-OM-19

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: