

Luonnos 19.5.2022

## **Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta**

### **ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ**

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolakia. Esityksen 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.

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 lakisäteisessä tehtävässä välttämätöntä omaisuutta sekä suorittaa välttämättömiä palveluja Rajavartiolaitokselle käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan.

Esitys toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman strategista kokonaisuutta Turvallinen oikeusvaltio Suomi.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

---

## SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT .....	3
1 Asian tausta ja valmistelu .....	3
1.1 Tausta .....	3
1.2 Valmistelu .....	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1.1 Rajavartiolaitoksen keskeiset tehtävät ja toimivaltuudet .....	6
2.1.2 Rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen .....	6
2.1.3 Oikeus kansainväliseen suojeluun.....	7
2.1.4 Esteiden rakentaminen rajavyyhykkeelle.....	8
2.1.5 Velvollisuus luovuttaa omaisuutta ja suorittaa palveluja Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi .....	8
3 Tavoitteet .....	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset .....	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	9
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset .....	9
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	10
4.2.3 Ympäristövaikutukset .....	10
4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin .....	10
4.2.5 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa .....	11
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot .....	11
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	11
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot .....	12
6 Lausuntopalaute.....	14
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	14
7.1 Rajavartiolaki .....	14
8 Lakia alemman asteinen sääntely .....	24
9 Voimaantulo .....	24
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö .....	24
LAKIEHDOTUS .....	29
Laki rajavartiolain muuttamisesta.....	29
LIITE .....	32
RINNAKKAISTEKSTI.....	32
Laki rajavartiolain muuttamisesta.....	32

## PERUSTELUT

### 1 Asian tausta ja valmistelu

#### 1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että hallituskauden keskeisiä haasteita on muuttunut turvallisuustilanne ja uhkien monipuolistuminen sekä turvallisuusviranomaisten toimintakyky. Hallitus huolehtii turvallisuuden paranemisesta, uusiin turvallisuusuhkiin varautumisesta ja turvallisuuden kokemuksen varmistamisesta. Hallitusohjelman kohdan 3.3 *Turvallinen oikeusvaltio Suomi* mukaan yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden näkökulmasta erityistä huomiota kiinnitetään ihmisten turvallisuuden paranemiseen, uusiin turvallisuusuhkiin varautumiseen ja turvallisuuden kokemuksen vahvistamiseen. Perinteisten sotilaallisten uhkien lisäksi Suomi varautuu vastaamaan entistä monitahoisempiin uhkiin, joissa yhdistyvät sotilaalliset ja ei-sotilaalliset keinot. Hallitusohjelman mukaan turvataan myös Rajavartiolaitoksen suorituskyky muuttuvassa toimintaympäristössä.

Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut nopeasti muun muassa globaalien jännitteiden kuten suurvaltakilpailun ja sotien vuoksi sekä siksi, että joidenkin valtioiden suhtautuminen sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestykseen on muuttunut. Turvallisuusympäristön ennustettavuus on yleisesti heikentynyt. Suomen turvallisuusympäristö muuttui edelleen perustavanlaatuisesti ja pitkäaikaisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022.

Valtioiden toisiin valtioihin kohdistama hybridi-vaikuttaminen on määrällisesti lisääntynyt ja keinovalikoimaltaan laajentunut. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (valtioneuvoston julkaisuja 2020:30) todetaan, että hybridi-vaikuttamisesta on tullut aiempaa suurempi turvallisuusuhka. Hybridi-vaikuttaminen on toimintaa, jolle ei ole kansainvälisesti hyväksyttyä yhteistä määritelmää. Hybridi-vaikuttamiseksi katsotaan suunnitelmallinen toiminta, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää laaja-alaisesti ei-sotilaallisia keinoja pyrkien vaikuttamaan valtion heikkouksiin ja saavuttamaan omat tavoitteensa. Tavoitteena on aiheuttaa toimenpiteen kohteena olevalle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta. Hybridi-vaikuttaminen voi olla myös osa sotilaallista operaatiota erityisesti sen alkuvaiheessa. Hybridi-vaikuttaminen voi sisältää samanaikaisesti esimerkiksi informaatiovaikuttamisoperaatioita sekä muuta, sisällöllisesti vaihtelevaa toimintaa. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan valtiotoimijat käyttävät usein hybridi-vaikuttamisessa kolmansia toimijoita, kuten ekstremistisiä ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä. Hybridi-vaikuttamiseen voidaan käyttää myös muuttoliikettä, pakolaisia tai hybridi-vaikuttamista toteuttavien maiden kansalaisia muissa maissa. Vaikuttamista voi tapahtua myös epidemioiden ja pandemioiden varjolla. Keinoja voidaan käyttää samanaikaisesti tai siten, että eri keinot seuraavat toisiaan. Vaikuttaminen voi alkaa nopeasti jo normaalioloissa, ja sen tunnistaminen ja todentaminen voi olla vaikeaa etenkin alkuvaiheessa.

Hybridi-vaikuttamisen ohella käytetään myös laaja-alaisen vaikuttamisen käsitettä. Valtioneuvoston puolustusselonteossa (valtioneuvoston julkaisuja 2021:78) laaja-alaista vaikuttamista käsitellään sotilaalliseen varautumiseen liittyvänä uhkakuvana. Selonteon mukaan laaja-alainen vaikuttaminen käsittää myös hybridi-vaikuttamisen, mutta uhkakuvaa sisältyy lisäksi avoin sotilaallinen voimankäyttö osapuolten välillä. Hybridi-vaikuttamiseen laaja-alaisen vaikuttamisen yhdistää muun muassa se, että laaja-alaiseenkin vaikuttamiseen liittyy usein suunnitelmallisuus, useiden eri keinojen yhdistäminen, pitkäkestoisuus ja yhteiskunnan haavoittuvuuksien hyödyntäminen jo normaalioloissa. Vastaavalla tavalla kuin hybridi-vaikuttamista, myös laaja-alaista vaikuttamista voi olla vaikea tunnistaa.

Hybridivaikuttamiseen voi kuulua myös sinänsä laillisten keinojen käyttämistä, mikä edelleen voi vaikeuttaa hybridivaikuttamisen tunnistamista. Toimintaympäristön muutosten nopeus nykyisessä maailmassa on seikka, joka korostaa ennalta varautumisen merkitystä. Hybridiuhat ovat käytännön toiminnaksi konkretisoituessaan sellaisia sisäisen tai ulkoisen turvallisuuden häiriötilanteita, joiden torjunta edellyttää usean viranomaisen yhteistyötä. Uhkiin tulee pystyä vastaamaan ensisijaisesti viranomaisten normaaliolojen toimivaltuuksilla. Lisäksi tulee kehittää viranomaisten kykyä varautua hybridivaikuttamiseen sekä sietää hybridivaikuttamisen kuormitusta ja sen seurauksia.

Valtioneuvoston ajankohtaissselonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta (valtioneuvoston julkaisuja [2022:18](#)) todetaan, että turvallisuusympäristön muuttumisen myötä Suomi varautuu poikkeuksellisten, laaja-alaisten ja monitahoisten hybridivaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Hybridivaikuttamisen ennaltaehkäisyyn tehokkuus muodostuu pidäkevaikutuksesta, jonka koko yhteiskunta ja kaikki hallinnonalat luovat varautumisella ja muulla toiminnallaan. Toimiva kokonaisturvallisuus on keskeinen osa ennalta ehkäisevää vaikutusta. Ajantasaisen tilannekuvan lisäksi selkeät johtamis- ja vastuusuhteet, riittävän joustavat ja mahdollisesti osin päällekkäiset toimivaltuudet sekä kyvykkyys hyödyntää yhteiskunnan tarkoituksenmukaisia kokonaisvoimavaroja kulloisenkin uhan torjumiseksi ovat avainasemassa.

Maahantulon häiriötilanteisiin varautuminen on aiemmin perustunut lähtöajatukseseen siitä, että laajamittaisen maahantulon tilanteiden taustalla on esimerkiksi sota, konflikti, pandemia tai äkillinen ympäristökatastrofi, joiden vuoksi Suomeen pyrki kerralla suuri määrä suojan tarpeessa olevia ihmisiä. Viime vuosien tapahtumat ovat kuitenkin osoittaneet, että muuttoliikkeen ohjaamista myös käytetään yhtenä keinona painostaa toisia valtioita.

Ajankohtaissselonteon mukaan muuttoliikkeen välineellistämiseen hybridivaikuttamisen keinona on vastattava tarvittavin operatiivisin, oikeudellisin, diplomaattisin ja taloudellisin keinoin. Hybridivaikuttamiseen vastaaminen edellyttää osin erilaista toimintatapaa kuin maahantulon hallinta. Hybridivaikuttaminen voi näkyä vakavina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöinä, ja sillä voidaan luoda jännitteitä esimerkiksi maahantulijoiden ja heitä vastustavien ryhmien välille. 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. Kansainvälisen oikeuden mukaan jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea turvapaikkaa, ja poikkeuksellisessakin tilanteessa Suomen on järjestettävä tähän mahdollisuus.

On oletettavaa, että jatkossakin Eurooppaan pyrkiviä ihmisiä on paljon, ja että muuttoliikettä tullaan hyödyntämään poliittisen painostamisen keinona. Monet maailmanlaajuiset kehityssuunnat ja alueelliset konfliktit kiihdyttävät entisestään väestön liikkumista eri puolilla maailmaa. Maahantulo Eurooppaan on kasvussa. Väestöliikkeet voivat kohdistua Suomeen sekä ulkorajojen että sisärajojen kautta. Hallitsemattomana maahantuloon liittyy sisäisen turvallisuuden riskejä, joita tulee kyetä ehkäisemään. Muuttoliikettä välineellistävän hybridivaikuttamisen yhtenä keskeisenä varautumiskeinona on selkeä lainsäädäntö ja viranomaisten riittävät toimivaltuudet toimia ennalta ehkäisevästi ja tehokkaasti häiriötilanteissa. Välineellistetty tai laajamittainen maahantulo voi aiheuttaa normaaliaikojen häiriötilanteen, jos viranomaisten kyky hoitaa maahanmuuttoa ja laajamittaisen maahantulon hallintaan liittyviä tehtäviä vaarantuu.

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa (valtioneuvoston julkaisuja [2021:48](#)) todetaan, että Suomen rajavalvonta on tällä hetkellä tehokasta ja uskottavaa. Muutostekijäksi on kuitenkin tunnistettu muun muassa hybridiuhat. Vakavien ja laajojen häiriöiden on todettu

voivan lisääntyä. Laajoihin häiriö- ja uhkatilanteisiin varaudutaan kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukaisesti. Hybridivaikuttamista tulee selonteon mukaan torjua myös lainsäädännöllisin toimin. Turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia tulee kehittää johdonmukaisesti ja riskiperusteisesti ja viranomaisten toimintakyky varmistaa myös ajatellen yllättäviä ja nopeasti eskaloituvia tilanteita, joita ei voida täysin määritellä etukäteen.

Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata tehokkaasti erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin täydennettiin 1.4.2019 voimaan tulleilla lakimuutoksilla (HE 201/2017 vp). Sääntelyn ajantasaisuuden varmistaminen on kuitenkin aiheellista edelleen merkittävästi muuttuneen toimintaympäristön vuoksi.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). Esityksessä ehdotetaan valmiuslakiin uutta hybridiuhkatilanteita koskevaa poikkeusoloperustetta sekä siihen liittyviä lisätoimivaltuuksia viranomaisille. Esityksessä on huomioitu myös Rajavartiolaitoksen toimivaltuustarpeita. Kuten esityksessä todetaan, valmiuslain poikkeusoloperusteiden tarkistaminen ei kuitenkaan vähennä tarvetta jatkaa myös normaalioloja koskevan lainsäädännön kehittämistä muuttuneiden turvallisuusuhkien varalta. Pääsääntönä myös hybridiuhkien osalta tulee olla niihin vastaaminen ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädännön keinoin.

## 1.2 Valmistelu

Sisäministeriön 24.11.2021 asettama työryhmä arvioi tekemässään selvityksessä (sisäministeriön julkaisuja 2022:20) alustavasti oikeudellisia mahdollisuuksia parantaa keinoja vastata mahdolliseen Suomeen kohdistuvaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridiivaikuttamiseen. Selvityksen tarve syntyi kesällä 2021 Valko-Venäjän Latvian, Liettuan ja Puolan rajoilla aloittaman aktiivisen vaikutusoperaation seurauksena käydyistä valmiuteen ja varautumiseen liittyvistä keskusteluista. Työryhmä arvioi asiaa ensisijaisesti sisäasiainhallinnon lainsäädännön näkökulmasta, ja tarkastelun kohteena olivat ulkomaalaislaki (301/2004), laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) ja rajavartiolaki (578/2005). Rajaturvallisuutta koskevan lainsäädännön osalta tunnistettiin useita lainsäädännön kehittämismahdollisuuksia, jotka parantaisivat mahdollisuuksia varautua ja vastata hybridiivaikuttamisena tapahtuviin maahantulon tilanteisiin.

Edellä mainitut rajaturvallisuutta koskevat kehittämistarpeet sisältyvät myös sisäministeriössä valmisteltuun laajempaan rajavartiolainsäädännön muutostarpeita käsittelevään arviomuistioon (SM049:00/2019). Arviomuistio oli lausuntokierroksella 9.3.–11.4.2022. Arviomuistio ja lausuntotiivistelmä ovat saatavilla sisäministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> tunnuksella SM049:00/2019.

Sisäministeriö asetti 11.4.2022 säädöshankkeen rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevan sääntelyn tarkistamiseksi edellä mainittujen selvityksen ja arviomuistion pohjalta. Hankkeessa katsottiin välttämättömäksi valmistella eräät lainsäädännön muutosehdotukset muita kiireellisemmin, minkä vuoksi hankkeeseen kuuluvien lakimuutosten valmistelu jaettiin kahteen osaan. Nyt kyseessä olevaa ensimmäistä osaa koskeva hallituksen esitysluonnos on valmisteltu sisäministeriön rajavartio-osastolla virkatyönä. Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella 18.5.–1.6.2022. Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin keskeisille ministeriöille, viranomaisille ja muille sidosryhmille. Lausunnon antoivat...

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla sisäministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> tunnuksella SM012:00/2022.

## 2 Nykytila ja sen arviointi

### 2.1.1 Rajavartiolaitoksen keskeiset tehtävät ja toimivaltuudet

Rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan rajavartiolain (578/2005) 2 §:n 6 kohdan mukaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Rajavartiolaitos suorittaa myös erikseen säädettyjä valvontatehtäviä, rikostorjuntaa, poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä- ja pelastustehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitos on myös johtava meripelastusviranomaisena. Rajavartiolaitoksen keskeisiä tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat säännökset ovat rajavartiolaissa, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018) sekä meripelastuslaissa (1145/2001). Rajavartiolaitos tuottaa ydintehtäviensä ohessa monialaista viranomaisapua rajaseudun ja rannikon harvaan asutuille alueille. Rajavartiolaitos on myös aluevalvontalain (755/2000) mukainen aluevalvontaviranomaisena.

Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellisesta kohdentumisesta säädetään rajavartiolain 4 §:ssä. Säännöksen mukaan Rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa (1058/2004) tarkoitetulla talousvyöhykkeellä. Muualla Rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen sen lakisäätöisen tehtävän loppuun saattamiseksi, virka-avun antamiseksi taikka tuen antamiseksi toiselle suomalaiselle viranomaiselle.

Rajavartiolaitoksella on voimassa olevan lainsäädännön perusteella käytössään useita toimivaltuuksia, joilla voidaan vastata hybridivaikuttamiseen. Rajavartiolaissa säädetään muun muassa ilman rikosepäilyä suoritettavista rajavalvonnan toimivaltuuksista (28 §), rajavalvontaan liittyvästä teknisestä valvonnasta (29 §), kulkuneuvon pysäyttämistä ja liikenteen ohjaamisesta (38 §), miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta (38 a §), vesiliikenteen tilapäisestä keskeyttämisestä ja rajoittamisesta (38 b §), oikeudesta ottaa haltuun tilapäisesti kiinteistöjä (39 §), rajavyöhykelupien peruuttamisesta ja velvollisuudesta tehdä ilmoitus rajavyöhykkeellä oleskelusta Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen sitä edellyttäessä (54 ja 57 §) sekä oikeudesta määrätä liikkumisrajoituksia Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleville kohteille. Lisäksi rajavartiolaki sisältää säännökset rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille (15 §) ja rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta (16 §). Rajavartiolaitoksella on myös mahdollisuus käyttää toimintansa tukena palveluksessa olevia asevelvollisia ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (194/1995) tarkoitettuun asepalvelukseen otettuja rajavartiolain 34 d–34 f §:n mukaisesti.

On kuitenkin tarpeen edelleen kehittää Rajavartiolaitoksen normaaliolojen toimivaltuuksia siten, että Rajavartiolaitos voi varautua sekä nopeasti ja tehokkaasti vastata mahdolliseen hybridivaikuttamiseen sekä itsenäisesti että yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Ajantasaisilla toimivaltuuksilla turvataan rajaturvallisuuden ylläpitäminen normaalioloissa ja vahvistetaan varautumista myös poikkeusoloihin.

### 2.1.2 Rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Rajavartiolain 16 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö

päätää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Pykälän mukaan rajanylityspaikan sulkemisella ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Pykälä ei sisällä säännöksiä rajanylitysliikenteen muunlaisesta rajoittamisesta. Kuitenkin Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista tehdyn sopimuksen (SopS 66/1994, jäljempänä *rajanylityspaikkasopimus*) 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansainvälisten rajanylityspaikkojen kautta kulkeva liikennettä voidaan myös rajoittaa vakavista terveydellisistä syistä, yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tai luonnonmullistusten johdosta. Covid-19-pandemian aikana vuosina 2020–2022 valtioneuvosto on rajavartiolain 16 §:n nojalla rajoittanut rajanylitysliikennettä ulkorajoilla myös ilman, että rajanylityspaikkaa olisi kokonaan suljettu. Laajamittaisen maahantulon tai toisen valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon vuoksi voi myös olla tarpeen keskitää kansainvälisen suojelun hakeminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Sääntelyä olisi tarkoituksemukaista täsmentää tältä osin.

### 2.1.3 Oikeus kansainväliseen suojeluun

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 yhteisestä turvapaikkajärjestelmää koskevat säädökset määrittävät, miten tämä velvoite toteutetaan unionin jäsenvaltiossa. Nämä säännökset sitovat Suomea Euroopan unionin jäsenvaltiona.

Suomella on velvoite valvoa unionin ulkorajaa. Tämä on tehtävä edellä mainittuja kansainvälisiä velvoitteita ja EU- lainsäädäntöä kunnioittaen siten, että pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palautuskiellon osalta, ei loukata. Keskeisimmät kansainväliseen suojeluun liittyvät kansainväliset sopimukset ovat YK:n puitteissa 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus (SopS 77/1968, jäljempänä Geneven pakolaisyleissopimus), jota on täydennetty vuonna 1967 tehdyllä lisäpöytäkirjalla pakolaisten oikeusasemasta, sekä yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/1990, siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, jäljempänä EIS). Kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat näiden sopimusten osapuolia. Turvapaikka-asioissa sovellettavaksi voivat lisäksi tulla muun muassa kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989) ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976) sekä myös muita Euroopan neuvoston tai YK:n keskeisiä ihmisoikeussopimuksia.

Viimeaikaisessa joukkokarkotuksen kieltoa koskevassa ratkaisussaan (*N.D. ja N.T. v. Espanja*, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, että niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-alueen ulkorajan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia väyliä maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille. Tuomioistuimen mukaan näihin keinoihin kuuluu tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Edellä kuvattu tarkoittaa käytännössä sitä, että Suomi ei voi missään tilanteessa kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ilman, että toimenpiteellä loukattaisiin perustuslakiin, Suomea velvoittaviin EU-säädöksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sisältyvää palautuskiellon

periaatetta. Kansainväliseen suojeluun liittyvää lainsäädäntöä ja tuomioistuinkäytäntöä on käsitelty tarkemmin muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridi vaikuttamiseen varautumista koskevassa sisäministeriön selvityksessä (sisäministeriön julkaisuja 2022:20).

#### 2.1.4 Esteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle

Rajavartiolain 7 luku sisältää rajavyöhykettä koskevat säännökset. Lain 49 §:n mukaan rajavyöhyke voidaan perustaa ulkorajalle, jos se on välttämätöntä rajajärjestyksen valvomiseksi ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Rajavyöhykettä ei voida perustaa sisärajalle.

Rajavartiolain 50 §:n mukaan maanomistaja tai maa-alueen haltija on rajavyöhykkeellä velvollinen sallimaan valtion kustannuksella aidan rakentamisen Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten nojalla Suomen rajalle muodostetun raja-aukon reunaan (*raja-aita*). Laissa ei ole sääntelyä muunlaisesta esteiden rakentamisesta.

Sääntelyä olisi tarpeen täydentää siten, että esteitä olisi mahdollista rakentaa myös muualle kuin raja-aukon reunaan, jos rajaturvallisuuden ylläpitäminen sitä välttämättä edellyttää. Maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle olisi maksettava tällaisen toimenpiteen aiheuttamasta vahingosta ja haitasta täysi korvaus. Esteitä rakentamalla kyettäisiin paremmin varautumaan erilaisiin rajaturvallisuutta vaarantaviin uhkiin. Tällaisia voivat olla myös hallitsemattomaan laajamittaiseen maahantuloon liittyvät uhkat etenkin silloin, kun kyse on muuttoliikettä hyväksikäyttävästä hybridivaikuttamisesta. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa esteillä pystyttäisiin ohjaamaan maahan saapumista hallitusti sekä varmistamaan, että viranomaisten henkilöresurssit riittävät tehtävien hoitamiseen ja että ne sijoitetaan tarkoituksenmukaisesti. Esteet voisivat olla pysyviä tai tilapäisiä.

Esteiden rakentamiseen liittyen olisi täsmennettävä myös rajavyöhykkeen kulku-uraa koskevaa sääntelyä. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa lähtökohtaisesti kulku-urien rakentamisen maastoajoneuvoilla ajettavaksi ilman maanomistajan lupaa. Laissa ei ole mainintaa kulku-urien rakentamisen edellyttämien maansiirtotöiden tekemisestä, vaikka maastoajoneuvojen käyttämistä varten rakennettavat kulku-urat voivat edellyttää melko mittaviakin maansiirtotöitä. Esteiden rakentaminen ja ylläpitäminen sekä ajoneuvolla tapahtuva partiointi voivat edellyttää myös puiden ja muun kasvillisuuden poistamista sekä kulku-uraa leveämpien teiden rakentamista. Myös rajavyöhykelupaa koskevaa sääntelyä olisi tarkistettava, jotta voitaisiin varmistaa, ettei esteiden läheisyyteen rakenneta niiden ylläpitoa tai valvontaa haittaavia rakennuksia, aitoja tai muita rakennelmia.

#### 2.1.5 Velvollisuus luovuttaa omaisuutta ja suorittaa palveluja Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi

Rajavartiolaitosta koskevassa lainsäädännössä ei ole meripelastuslain 11 §:ää lukuun ottamatta säännöksiä velvollisuudesta luovuttaa omaisuutta Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi. Poliisilain (872/2011) 9 luvun 3 §:n mukaan jokainen on velvollinen päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä avustamaan poliisia tietyissä tilanteissa. Pykälän mukaan yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen on päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä annettava poliisiin käyttöön täyttä korvausta vastaan kohtuullisessa määrin elintarvikkeita, viestintävälineitä, kuljetus- ja työvälineitä sekä muita tarvittavia laitteita ja aineita. Vastaavan kaltainen säännös on pelastustoimen osalta pelastuslain (379/2011) 36 §:ssä.

Rajavartiolaitoksen toiminnan turvaamiseksi poikkeuksellisissa olosuhteissa rajavartiolakiin olisi tarpeen lisätä säännökset velvollisuudesta luovuttaa täyttä korvausta vastaan omaisuutta tai suorittaa käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan palveluja Rajavartiolaitokselle, jos se olisi



välttämätöntä Rajavartiolaitoksen yksittäisen tehtävän suorittamiseksi eikä tilanteen hallitsemisen muutoin olisi mahdollista.

### **3 Tavoitteet**

Esityksen 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.

### **4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset**

#### **4.1 Keskeiset ehdotukset**

Rajavartiolakiin lisättäisiin nimenomainen sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta. Lisäksi valtioneuvosto voisi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, jos se on välttämätöntä laajamittaisesta maahantulosta tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Lakiin 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.

#### **4.2 Pääasialliset vaikutukset**

##### **4.2.1 Taloudelliset vaikutukset**

Rajanylitysliikenteen sujuvuudella on keskeinen merkitys Suomen taloudelle ja hyvinvoinnille. Rajanylitysliikenteen rajoittamisella voi olla sen laajuudesta ja kohdentumisesta riippuen merkittäviäkin taloudellisia vaikutuksia elinkeino toiminnalle, kuten liikenteenharjoittajille, matkailuyrityksille ja niitä lähellä oleville toimialoille. Rajanylitysliikenteen rajoitukset voivat vaikuttaa myös yleisemmin ulkomaiseen matkailukysyntään, joskin siihen vaikuttaa yleensä myös rajoitusten asettamisen taustalla olevat syyt, kuten esimerkiksi vakava tartuntatauti epidemia. Matkailun merkitys korostuu alueellisesti. Vuonna 2019 ennen covid-19-pandemiaa matkailun osuus bruttokansantuotteesta oli koko maan keskiarvoa (2,7 %) suurempi Ahvenanmaalla (20 %), Lapissa (7,5 %), Kainuussa (4,2 %), Etelä-Savossa (3,9 %), Etelä-Karjalassa (3,4 %) ja Uudellamaalla (3,1 %). Taloudellisen toiminnan vähentyminen ja muutokset heijastuvat alenavasti myös valtion ja kuntien verotuloihin ja sitä kautta muun muassa valtion talousarvion tasapainoon. Rajanylitysliikenteen rajoittamisesta seuraavat taloudelliset vaikutukset arvioidaan tarkemmin kussakin tilanteessa, jossa valtioneuvosto tekee rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevan päätöksen rajavartiolain nojalla.

Pysyvien esteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle edellyttäisi lisärahoitusta, josta päätettäisiin erikseen julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioiden käsittelyn yhteydessä. Mahdollisen esteidan kustannus riippuu valittavasta rakennustavasta ja aidan pituudesta. Esteiden rakentamiseen liittyen olisi maksettava maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus rajavartiolakiin ehdotettavien 50 ja 50 a §:n perusteella. Nämä kustannukset on mahdollista arvioida tarkemmin vasta mahdollisten esteiden suunnittelun yhteydessä.

#### 4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Rajanylitysliikenteen rajoittamista, kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä, esteiden rakentamista, omaisuuden luovutusvelvollisuutta ja palveluiden suoritusvelvollisuutta koskevien rajavartiolaain muutosehdotusten tavoitteena on osaltaan turvata viranomaisresurssien riittävyys poikkeuksellisissa tilanteissa. Ehdotetun sääntelyn avulla olisi mahdollista muun muassa suunnata Rajavartiolaitoksen resursseja tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisiin tehtäviin ja tarkoituksenmukaisille alueille.

Rajanylitysliikenteen rajoittamista ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevalla sääntelyllä ei olisi välittömiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Sen sijaan esteiden rakentamista koskeva uusi sääntely olisi otettava huomioon mahdollisia rajaesteitä suunniteltaessa. Omaisuuden luovutusvelvollisuuteen ja palveluiden suoritusvelvollisuuteen liittyvä sääntely edellyttäisi puolestaan Rajavartiolaitoksen sisäistä ohjeistusta tarkoituksenmukaisista toimintatavoista.

#### 4.2.3 Ympäristövaikutukset

Rajavartiolaikiin ehdotetaan lisättäväksi täydentävät säännökset, jotka mahdollistaisivat pysyvien ja tilapäisten esteiden rakentamisen rajavyöhykkeelle. Mahdollisten esteiden suunnittelun yhteydessä on arvioitava tarvittavin osin myös esterakennelmien ympäristövaikutuksia ja kuultava ympäristöasiantuntijoita. Esteet tulisi lähtökohtaisesti suunnitella niin, että niiden haitalliset vaikutukset ympäristöön ovat mahdollisimman vähäiset. Arvioinnissa voidaan kuitenkin ottaa huomioon esteiden rakentamisen tarkoitus vahvistaa rajaturvallisuutta, mikä osaltaan liittyy kansallisen turvallisuuden suojaamiseen sekä Suomen alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen. Tarvittaessa on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) mukaisesti. Rajavyöhykkeellä on myös luonnonsuojelualueita, joiden osalta on otettava huomioon luonnonsuojelulain (1096/1996) sääntely.

#### 4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä 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 hybrdivaikuttamisen välineenä, voi olla tarve keskittää hakemusten tekeminen paikkaan, jossa viranomaisilla on riittävät resurssit käsitellä hakemukset asianmukaisesti. Ehdotetulla sääntelyllä ei kuitenkaan estettäisi ketään hakemasta kansainvälistä suojelua Suomesta. Oikeus hakea turvapaikkaa kytkeytyy keskeisesti palautuskiellon periaatteeseen, jota käsitellään tarkemmin esityksen kohdassa 2.1.3 sekä säätämisympäristöstä koskevassa osiossa.

Muuttoliikettä välineellistävissä toiminnassa turvapaikanhakijat ovat yleensä haavoittuvassa uhrin asemassa. Ehdotus mahdollistaisi myös tällaisten henkilöiden aseman huomioimisen asianmukaisesti. Hybrdivaikuttamisessa käytetään kuitenkin myös muita ihmisryhmiä, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, kuten ekstremistisiä ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä. Tällöin kaikille kuuluvia ihmisoikeuksia voidaan pyrkiä käyttämään väärin tarkoituksiin. Oikeuksien väärinkäyttäminen on kiellettyä (esim. *Khlaifia ja muut v. Italia*, 16483/12, 15.12.2016; *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*, 30696/09, 21.1.2011; sekä *Hirsi Jamaa ja muut v. Italia*, 27765/09, 23.2.2012). Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklan tarkoituksena on estää ryhmiä ja yksilöitä saamasta yleissopimuksesta oikeutusta minkäänlaiseen toimintaan tai tekoon, jonka tarkoituksena on yleissopimuksessa määrättyjen oikeuksien ja vapauksien

tekeminen tyhjäksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on painottanut, että oikeuksien väärinkäytön kieltä voi tulla sovellettavaksi vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa (*Paksas v. Liettua*, 34932/04, 6.1.2011).

Rajanylitysliikenteen rajoituksilla on niiden tarkoituksesta ja laajuudesta riippuen monenlaisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Rajoituksia harkitessa on otettava huomioon muun muassa perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 7 §:ssä turvattu oikeus elämään, 9 §:ssä turvattu liikkumisvapaus, 18 §:ssä turvattu oikeus työhön ja elinkeinovapaus sekä 19 §:n 3 momentissa todettu julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Yleisemminkin rajoituksilla on liityntä perustuslain 22 §:n säännökseen julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Esteiden rakentamisella rajavyöhykkeelle on vaikutusta erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan, mutta niillä voi olla vaikutuksia myös työn ja elinkeinon harjoittamiseen (18 §) sekä saamelaiden oikeuksiin (17 §:n 3 momentti). Vaikutukset olisi arvioitava tarkemmin käytännön suunnittelun yhteydessä ja pyrittävä siihen, että esteistä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa mainittujen oikeuksien toteutumiselle. Arvioinnissa olisi kuitenkin otettava huomioon myös sääntelyn taustalla olevat painavat yhteiskunnalliset intressit. Käytännön toiminnassa olisi otettava huomioon lisäksi maa- ja vesialueiden omistajien tai haltijoiden yhdenvertainen kohtelu perustuslain 6 §:n edellyttämällä tavalla.

Ehdotusten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on arvioitu tarkemmin esityksen säätämisyjärjestyksestä koskevassa osiossa.

#### 4.2.5 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa

Rajavartiolaitoksen tehtävät Ahvenanmaan maakunnassa määräytyvät Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991), rajavartiolain, meripelastuslain (1145/2001) sekä Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaalla annetun tasavallan presidentin asetuksen (309/2017, jäljempänä sopimusasetus) mukaan. Rajavartiolaitokselle kuuluvat Ahvenanmaalla rajavalvontatehtävät ja meripelastustehtävät sekä Tullin ohella tullitehtäviä. Lisäksi Rajavartiolaitos suorittaa Ahvenanmaan poliisin pyytämiä virka-aputehtäviä.

Rajavalvonta ja Rajavartiolaitosta koskeva muu sääntely kuuluvat itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan nojalla valtakunnan toimivaltaan. Tämän esityksen ehdotuksia rajanylitysliikenteen rajoittamisesta sekä omaisuuden luovutusvelvollisuudesta ja palvelujen suoritusvelvollisuudesta sovellettaisiin siten myös Ahvenanmaan maakunnassa. Ahvenanmaan maakunnan alueella ei ole rajavyöhykettä, joten esityksen ehdotukset esteiden rakentamisesta eivät tulisi käytännössä sovellettaviksi maakunnassa.

Itsehallintolain 27 §:n 26 kohdan mukaan ulkomaalaisasiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, joten ehdotettu sääntely kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä tulisi sovellettavaksi myös Ahvenanmaan maakunnassa.

## 5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

### 5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esitys perustuu sisäministeriön selvityksessä 2022:20 todettuun tarpeeseen tarkastella rajavartiolainsäädännön kehittämistä muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridi vaikuttamiseen vastaimiseksi sekä sisäministeriön rajavartio-osastolla tehtyyn tarkempaan esiselvitykseen rajavartiolainsäädännön 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 muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseen ja siihen vastaamiseen.

Osa selvityksissä todetuista muutostarpeista edellyttää perusteellisempaa ja laaja-alaisempaa valmistelua, minkä vuoksi niitä ei ole katsottu mahdolliseksi sisällyttää tähän esitykseen. Tällaisiksi arvioitiin muun muassa teknisen valvonnan sääntelyn kehittäminen sekä uusi sääntely radioteknisestä valvonnasta, siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tukemiseen liittyvä sääntely, maahantulijoiden läsnäolovelvollisuuden vahvistaminen maahantuloedellytysten selvittämisen yhteydessä sekä laite-etsintä turvapaikkahakemusten käsittelyn yhteydessä. Sisäministeriö jatkaa tunnistettujen lainsäädännön kehittämistarpeiden arviointia ja valmistelelee muut tarvittavat säädösmuutosehdotukset myöhemmässä yhteydessä.

## 5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

### *Kansainvälisen suojelun hakemisen rajoittaminen*

Osana muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumista koskevaa sisäministeriön selvitystä (sisäministeriön julkaisuja [2022:20](#)) selvitettiin myös muiden EU-maiden käytäntöjä. Vertailuun valittiin EU:n jäsenvaltiot, joilla on maarajallaan unionin ulkoraja. Vertailuun otettiin mukaan myös pohjoismaiset verrokkimaat Ruotsi, Tanska ja Norja sekä Itävalta, jonka maantieteellinen sijainti on nk. Balkanin reitin jatkona. Lisäksi vertailuun valittiin Alankomaat ja Saksa. Tietoja kerättiin lähettämällä kysely Suomen edustustoverkon kautta 17 valtiolle. Kyselyyn vastasi 15 valtiota (Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Itävalta, Kroatia, Latvia, Liettua, Norja, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Tanska, Unkari ja Viro).

Kyselyllä haluttiin erityisesti selvittää, millaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja muut valtiot ovat mahdollisesti jo hyväksyneet muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi erityisesti turvapaikkahakemusten vastaanottamisen osalta. Samalla kysyttiin, onko kyseessä oleva lainsäädäntö normaaliolojen lainsäädäntöä vai poikkeusolojen lainsäädäntöä, ja pyrittiin selvittämään päätöksentekomenettelyä poikkeuslainsäädännön käyttöönoton osalta. Saadut vastaukset eivät olleet siinä määrin yhteismitallisia, että tosiasiallisen vertailun tekeminen olisi ollut mahdollista. Vastauksista voidaan kuitenkin tehdä seuraavat johtopäätökset.

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.

Mainitussa sisäministeriön selvityksessä on kuvattu tarkemmin maakohtaisia vastauksia.

Virossa on edellä mainitun selvityksen jälkeen annettu parlamentin käsiteltäväksi lakiehdotus, jonka mukaan laajamittaisen maahantulon aiheuttaman hätätilan vuoksi rajavartiolaitos voisi palauttaa valtakunnanrajan laittomasti ylittäneen ulkomaalaisen takaisin lähtövaltioon 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 rajavartiolaitos voisi kieltäytyä vastaanottamasta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen muualla kuin lailla tähän tarkoitukseen osoitetussa paikassa.

#### *Esteiden rakentaminen rajan läheisyyteen*

**Viron** valtakunnan rajaa koskevan lain (*Riigipiiri seadus*) mukaan poliisilla on rajavalvonnan suorittamiseksi oikeus asentaa kylttejä, tienviittoja, merkkejä ja esteitä helpottamaan rajavalvontaa, rajatarkastuksia ja rajaturvallisuuden ylläpitämistä sekä rajoittamaan ja ohjaamaan liikennettä. Niitä voidaan asentaa rajanylityspaikan alueelle ja rajan välittömään läheisyyteen sekä teille ja poluille, jotka johtavat rajalle tai rajan ylittävän vesialueen rannalle. Poliisin tulee koordinoita laitteiden asentamista toimivaltaisten viranomaisten, kuntien ja maanomistajien kanssa. Rajaa on myös mahdollista valvoa teknisin apuvälinein.

Virossa on käynnissä hanke, jonka tarkoituksena on vahvistaa rajavalvontaa rakentamalla valvonta- ja estelaitteita alueille, joilla on suurempi riski luvattomiin rajanylityksiin. Raja-aitaa on tarkoitus rakentaa Venäjän vastaiselle rajalle yhteensä noin 338 kilometriä. Rajan läheisyyteen rakennetaan lisäksi muun muassa partioajoneuvolla ajettavia teitä, siltoja, kävelysiltoja ja siltarumpuja. Viron lainsäädäntö mahdollistaa maa-alueiden pakkolunastamisen, mutta käytännössä esteiden rakentamiseksi tarvittavat maa-alueet on ostettu valtiolle.

**Latviassa** pysyvien rajaesteiden rakentamista koskee laki ulkorajan infrastruktuurin rakentamisesta (*Ārējās sauszemes robežas infrastruktūras izbūves likums*). Rakentamistyöt kattavat laajasti erilaisia asioita ja toimenpiteitä, kuten kasvillisuuden poistamisen ja maan muokkaamisen. Rajavartiolaitos päättää, missä rakennustöitä tehdään, ja Valtion turvallisuusvirastolla on keskeinen asema rakennustöiden koordinoinnissa. Laki antaa valtiolle rasitusoikeuden yksityisten maille siltä osin kuin se on rakennustöiden suorittamisen kannalta välttämätöntä. Tämän vuoksi rakennustyöt voidaan aloittaa heti mahdollisesta asiasta koskevasta riidasta huolimatta. Esteiden rakentamisesta aiheutuvat vahingot korvataan omistajille ja omaisuuden haltijoille. Lain mukaan rajavalvonnan edellyttämän infrastruktuurin rakentamisesta vastaa valtion omistama yritys (Valsts Nekustamie Ipasumi). Julkista hankintamenettelyä ei sovelleta minkään rakennustöiden toteuttamiseen tarvittavan työn hankkimiseen. Saatujen tietojen mukaan Latvian ja Valko-Venäjän rajalle on rajavalvonnan parantamiseksi tarkoitus rakentaa 173 kilometriä pitkä rajavyöhyke, johon kuuluisi noin 130 kilometriä pitkä pysyvä aita.

**Liettuassa** on elokuussa 2021 hyväksytty laki rajaesteiden rakentamisesta Liettuan ja Valko-Venäjän väliselle rajalle (No. XIV-513) sekä siihen liittyvä hallituksen päätös (No. 680). Lisäksi on hyväksytty asiaa koskeva tarkempi määräys (No. 4-314). Sääntelyssä täsmennetään, millaisia esteitä on mahdollista rakentaa ja minne niitä voidaan sijoittaa. Lainsäädännön mukaan rajaesteiden rakentamiseen rajavyöhykkeellä ei tarvita maanomistajan lupaa. Jos este on tarpeen rakentaa rajavyöhykkeen reunalle tai sen ulkopuolelle, maa-alue voidaan ottaa valtion käyttöön ja maanomistajalle maksetaan tästä korvaus. Korvauksen riitauttaminen ei vaikuta rakennustöiden aloittamiseen. Saatujen tietojen mukaan Liettuan tarkoituksena on rakentaa Valko-Venäjän vastaiselle rajalle noin 508 kilometriä pitkä ja 3,4 metriä korkea teräsaita, jonka päällä on 0,6 metrin korkuinen piikkilankaeste. Aitaan asennetaan myös videokameroita.

**Puolassa** tuli 4.11.2021 voimaan laki, joka koskee pysyvän raja-aidan rakentamista Valko-Venäjän vastaiselle rajalle (*Ustawa z dnia o budowie zabezpieczenia granicy państwowej*). Lain mukaan aidan rakentamisen tarkoituksena on suojata valtakunnanrajaa ja estää laitonta maahan-tuloa. Aitaan asennetaan muun muassa elektronisia valvontalaitteita, mutta siihen voi kuulua myös muuta infrastruktuuria, rakennelmia ja esteitä. Säännökset julkisista hankinnoista eivät koske raja-aidan rakentamista, eikä rakentamiseen tarvita myöskään esimerkiksi rakennuslupia. Laissa kuitenkin mainitaan ympäristölle aiheutuvien vahinkojen minimointi mahdollisuuksien mukaan. Laki antaa rajavartiolaitokselle oikeuden määrätä kiellon liikkua lähellä rajaa. Tämä kielletty alue saa olla enintään 200 metriä leveä. Sääntely ei koske maanomistajia. Laki antaa oikeuden ostaa rakennustöitä varten tarvittavat maa-alueet nopeutetussa prosessissa. Tiettyissä tapauksissa rajavartiolaitos voi päättää rakennustöiden aloittamisesta välittömästi. Rajavartiolaitos voi myös lunastaa osan maa-alueesta, ellei se olisi taloudellista syistä kohtuutonta jäljelle jäävä maa-alue huomioiden. Myös maa-alueen vuokraaminen on mahdollista. Saatujen tietojen mukaan lähes puolet Puolan ja Valko-Venäjän välisen rajan pituudesta, noin 186 kilometriä, on tarkoitus aidata pysyvällä aidalla, josta tulee 5–5,5 metriä korkea. Aitaan asennetaan liikkeentunnistimia ja lämpökameroita.

**Norjan** rajaa koskevassa laissa (*lov om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen*) ei nimenomaisesti säädetä esteiden rakentamista. Lain 1 §:n mukaan julkisella vallalla on kuitenkin oikeus rajan merkitsemiseksi, raivaamiseksi ja valvomiseksi sekä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, yksityisten oikeuksia loukkaamatta, suorittaa tarvittavia toimenpiteitä kiinteistölle.

## 6 Lausuntopalaute

## 7 Säännöskohtaiset perustelut

### 7.1 Rajavartiolaki

**16 §.** *Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen.* Voimassa olevassa pykälässä säädetään rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Rajanylityspaikalla tarkoitetaan Schengenin rajasäännöstön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä) 2 artiklan 8 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylityspaikkaa. Ulkorajoilla tarkoitetaan Suomen ja EU- tai Schengen-alueeseen kuulumattoman valtion välisiä rajoja. Schengenin rajasäännöstön 5 artiklan mukaan ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina. Tämä tarkoittaa toisin sanoen sitä, että ulkorajan ylittäminen muualta on kiellettyä.

Rajanylityspaikoista säädetään tarkemmin rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (901/2006). Rajanylityspaikkoina toimivat asetuksessa säädettyt Suomen ja Venäjän välisen maaran rajanylityspaikat sekä nimetyt lentoasemat, satamat ja merivartiolasemat. Rajatarkastuksista rajanylityspaikalla vastaa joko Rajavartiolaitos, poliisi tai Tulli asetuksessa säädetyn mukaisesti. Voimassa olevan pykälän nojalla voidaan sulkea yksi tai useampi edellä mainittu rajanylityspaikka.

Pykälässä ei säädetä nimenomaisesti rajanylitysliikenteen muunlaisesta rajoittamisesta. Suomen ja Venäjän välisen rajanylityspaikkasopimuksen 3 artiklan mukaan toimivien

kansainvälisten rajanylityspaikkojen sulkeminen, niiden kautta tapahtuvan liikenteen pysäyttäminen tai sen rajoittaminen tapahtuu sopimuspuolten välisen sopimuksen pohjalta joko nootienvaihdolla tai muussa sopimuspuolten hyväksymässä muodossa. Tällaista sopimusta koskevat asiakirjat ovat sopimuksen täydennyksiä. Rajanylityspaikkasopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansainvälisten rajanylityspaikkojen kautta kulkeva liikenne voidaan pysäyttää tai sitä voidaan rajoittaa vakavista terveydellisistä syistä, yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tai luonnonmullistusten johdosta. Sopimuspuoli, joka on aikeissa pysäyttää liikenteen tai rajoittaa sitä, on velvollinen ilmoittamaan tästä toiselle sopimuspuolelle diplomaattiteitse viimeistään viittä vuorokautta aiemmin. Artiklan 3 kohdan mukaan kiireellisissä tapauksissa ilmoitus on annettava viimeistään 24 tuntia ennen suunniteltua liikenteen pysäyttämistä. Kyse on yksipuolisesta toimesta, joka poikkeaa sopimuksen 3 artiklan mukaisesta menettelystä ja sopimuksen täydentämisestä.

Covid-19-pandemian aikana todettiin välttämätön tarve rajoittaa rajanylityskennettä kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi myös ilman, että rajanylityspaikka suljetaan kokonaan. Valtioneuvosto on tehnyt pykälän nojalla vuosina 2020–2022 useita päätöksiä, joilla rajanylityskennettä on rajoitettu rajanylitystarkoitukseen ja muihin edellytyksiin perustuen. Lisäksi päätöksillä on säännelty Suomen ja Venäjän vastaisen maarajan rajanylityspaikkojen aukioloaikoja. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat todenneet valtioneuvoston päätöksiä koskeneisiin kanteluihin antamissaan ratkaisussa ([OKV/61/10/2020](#) ja [EOAK/3257/2020](#)), että valtioneuvoston päätökset ovat olleet lainmukaisia, mutta pykälän sääntely on suppeaa ja osittain tulkinanvaraista suhteessa Schengenin rajasäännöstöön ja muuhun unionin oikeuteen.

Edellä mainitun vuoksi pykälän 1 momenttiin lisättäisiin nimenomainen säännös myös rajanylityskennettä rajoittamisesta, jos se olisi välttämätöntä pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa eli vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Vakavalla yleiselle järjestykselle aiheutuvalla uhalla tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa maahantulosta aiheutuu rikollisuuden, järjestäytyneen rikollisuuden tai ääriliikkeiden toiminnan merkittävää kasvua, joka voi näkyä yhteiskunnassa esimerkiksi väkivallan tai törkeiden rikosten määrän kasvuna, terroristi-iskuina tai siihen verrattavina tekoina tai erityyppisinä mellakoina, jotka pohjautuvat eri väestöryhmien välisiin jännitteisiin tai tietyn väestöryhmän ja viranomaisten välisiin jännitteisiin. Myös maahantuloon liittyvä laaja ihmiskauppa voi olla vakava uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Edellä mainitut tilanteet voivat muodostaa uhkan myös kansalliselle turvallisuudelle. Vakavalla kansanterveydelle aiheutuvalla uhalla tarkoitetaan sekä yksittäisiä vakavia tartuntatautitapauksia että covid-19-pandemian kaltaisia pandemioita, jotka voivat aiheuttaa vakavan uhan kansanterveydelle. Rajanylityspaikkojen sulkeminen tai rajanylityskennettä rajoittaminen pykälässä tarkoitetuilla perusteilla ei edellytä konkreettista jo toteutunutta vaaratilannetta, vaan toimenpiteitä voidaan tehdä myös ennakoivasti, jos se on välttämätöntä pykälässä mainittujen uhkien torjumiseksi.

Rajanylityskennettä rajoittaminen voisi koskea vain yhtä tai muutamaa rajanylityspaikkaa tai olla yleinen, koko ulkorajaliikennettä koskeva rajoitus. Rajanylityskennettä rajoittaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi covid-19-pandemian aikana asetetun kaltaisia rajoituksia. Sisällöltään rajoitukset voisivat liittyä sallittuihin maahantulooperusteisiin, rajanylityspaikkojen aukioloaikoihin tai lisäedellytyksiin, joita maahantulijoilta vaaditaan muualla säädettyjen maahantuloedellytysten lisäksi.

Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä säädetään Schengenin rajasäännösten 6 artiklassa ja ulkomaalaislain (301/2004) 11, 155, 155 a, 156, 156 a ja 157 §:ssä. Rajanylityspaikkojen aukioloajoista säädetään rajavartiolaitoksen mukaisesti rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:ssä. Pykälän mukaan rajanylityspaikka Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla on avoinna

jatkuvasti, jollei liikenteen turvallisuusjärjestelyistä muuta johdu tai jollei Venäjän kanssa ole toisin sovittu. Sääntely pohjautuu rajanylityspaikkasopimukseen. Rajanylityspaikkana toimivien lentoasemien ja satamien aukioloajoista sovitaan rajatarkastusviranomaisen ja lentoaseman tai sataman pitäjän kesken. Valtioneuvostotasoinen päätös rajanylityspaikan aukioloajoista liittyy siten käytännössä tilanteisiin, joissa Suomella on tarve yksipuolisesti rajoittaa Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkojen aukioloaikoja.

Pykälään lisättäisiin uusi *2 momentti*, jossa säädettäisiin kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Valtioneuvosto voisi päättää keskittämistä, jos se on välttämätöntä laajamittaisesta maahantulosta tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Laajamittainen maahantulo voi aiheuttaa esimerkiksi vastaanottojärjestelmän kapasiteetin ylittymisen tai poliisin tai Rajavartiolaitoksen kiireellisten tehtävien hoitamatta jättämisen tai tehtävien hoitamisen liiallisen viivästymisen maahantulon hallintaan sitoutuvien resurssien vuoksi, mikä puolestaan voi aiheuttaa vakavan uhan yhteiskunnan toimivuudelle. Viime vuosien tapahtumat ovat osoittaneet Euroopan unionin jäsenmaille, että osa sen rajanaapureista on ottanut muuttoliikkeiden ohjaamisen osaksi keinovalikoimaansa halutessaan syystä tai toisesta painostaa unionia tai sen yksittäistä jäsenmaata. Momentissa tarkoitettu tilanne olisi käsillä silloin, kun kyse on toisen valtion aktiivisista toimista, joilla pyritään aiheuttamaan Suomessa epävakautta tai kuormittamaan viranomaisia maahantuloa hyväksikäyttämällä, eli tilanteesta, jossa toinen valtio poliittisena painostuskeinona aktiivisesti ohjaa kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä Suomeen. Vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon ei kuitenkaan tarvitsisi säännöksen mukaan olla laajamittaista, jotta valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä. Olennaista olisi arvio siitä, että keskittäminen on välttämätöntä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Valtioneuvosto voisi päättää keskittämistä erillisenä asiana tai yhdistettynä 1 momentissa tarkoitettuun rajanylityspaikan sulkemiseen tai rajanylitysliikenteen muunlaiseen rajoittamiseen. Momentin sääntely olisi sovellettavissa myös sisärajoilla silloin, jos sisärajoitusta on väliaikaisesti palautettu Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvun ja rajavartiolaitain 15 §:n perusteella.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisellä ei olisi vaikutusta ulkomaalaislain (301/2004) 95 §:n sääntelyyn siitä, mille viranomaisille kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voi jättää muualla kuin Suomen valtakunnanrajalla. Pykälän mukaan hakemuksen voi jättää poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle myös mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen.

Voimassa olevan 2 momentin säännös siirtyisi asiasisällöllisesti muuttumattomana uudeksi *3 momentiksi*. Momentin mukaan pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saisi estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Alkuperäisen säännöksen perustelujen mukaan (HE 6/2005 vp) rajanylityspaikan sulkemisesta päätettäessä tulisi ottaa huomioon Suomen kansalaisen perusoikeudet, muun muassa tämän oikeus saapua maahan, sekä vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeudet samoin kuin oikeus kansainväliseen suojeluun. Tämän on vakiintuneesti katsottu tarkoittavan sitä, että säännöstä ei ole tulkittava rajanylityspaikkakohtaisesti, vaan rajanylitysmahdollisuuksien kokonaisuus huomioon ottaen. Myös oikeuskansleri viittaa vastaavaan tulkintaan edellä mainitussa ratkaisussaan. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että rajanylityspaikkoja suljettaessa, rajanylitysliikennettä rajoitettaessa tai kansainvälisen suojelun hakemista keskitettäessä on oltava riittävästi avoinna muita rajanylityspaikkoja, joissa momentissa mainitut oikeudet



voivat käytännössä toteutua. Valtioneuvoston päätöksellä momentissa mainitut henkilöt ohjattaisiin käyttämään näitä rajanylityspaikkoja Suomeen saapuakseen.

Schengenin rajasäännöstöä sovelletaan sen 3 artiklan mukaan kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia sekä pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta. Asetuksen 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on asetusta soveltaessaan noudatettava täysimääräisesti unionin asiaa koskevaa oikeutta (ml. EU:n perusoikeuskirja), asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta (ml. Geneven pakolaisyleissopimus), kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita, erityisesti palauttamiskiellon periaatetta, ja perusoikeuksia. Asetuksen 7 artiklan mukaan rajatarkastustehtäviään hoitaessaan rajavartijoiden on kunnioitettava täysimääräisesti ihmisarvoa, erityisesti niissä tapauksissa, joihin liittyy haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä.

Asetuksen 13 artiklan mukaan rajojen valvonnan pääasiallisena tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajatylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä. Artiklan mukaan eräitä poikkeuksia ja kansainvälistä suojelua koskevia jäsenvaltioiden velvollisuuksia rajoittamatta jäsenvaltioiden on otettava kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti käyttöön seuraamuksia, joita sovelletaan, jos ulkoraja ylitetään luvattomasti muualta kuin rajanylityspaikan kautta tai muulloin kuin sen vahvistettuina aukiolokoikoina. Rikoslain (39/1889) 17 luvussa säädetään valtionrajarikoksesta (7 §) ja lievistä valtionrajarikoksesta 7 a §). Valtionrajarikoksesta tuomitaan muun muassa se, joka ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai joka muuten rikkoo rajan ylittämisestä annettuja säännöksiä. Valtionrajarikoksesta ei kuitenkaan tuomita ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomessa.

Peruslähdekohta turvapaikkamenettelyssä on, että suojelua tarvitsevat henkilöt on voitava tunnustaa asianmukaisesti Geneven pakolaisyleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitetuiksi pakolaisiksi tai henkilöiksi, jotka voivat saada toissijaista suojelua. Tämä tarkoittaa, että jokaisella turvapaikanhakijalla on oltava tosiasiallinen pääsy menettelyihin sekä mahdollisuus toimia yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa niin, että hän voi esittää tapaukseensa liittyvät tosiseikat. Hakijoille on myös taattava riittävät menettelyä koskevat takeet asiansa hoitamiseksi menettelyn kaikissa vaiheissa.

Geneven pakolaisyleissopimuksen velvoitteiden noudattaminen edellyttää, että pakolaiset pystytään yksilöimään. Yleissopimus ei sisällä pakolaisaseman määrittämistä koskevia normeja, vaan menettelyistä säättäminen on jätetty sopimuspuolina olevien valtioiden toimivaltaan. Myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei oteta kantaa kansainvälisen suojelun hakemiseen (miten se toteutetaan), eikä siinä myöskään säännellä kolmansien maiden kansalaisten pääsystä sopimuspuolten alueelle. Unionin oikeudessa näistä sen sijaan säännellään hyvinkin yksityiskohtaisesti.

Turvapaikan hakemisen ja hakemuksen käsittelyn kannalta olennaisin EU-säädös on menettelydirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä). Direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen. Menettelydirektiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on taattava jokaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus omissa nimissään tai kolmannen henkilön välityksellä. EU:n vastuunmäärittämisasetuksen eli ns. Dublin-

asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2013/604/EU kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta) mukaan jäsenvaltioiden on käsiteltävä jokaisen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön minkä tahansa jäsenvaltion alueella, rajalla tai kauttakulkualueella tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, ja tämä jäsenvaltio on se, joka asetuksessa esitettyjen perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä.

Unionin lainsäädännössä on siten asetettu jäsenvaltioille selkeä velvoite käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Hakemuksen tekemisellä tarkoitetaan menettelydirektiivin mukaan sitä, kun henkilö ilmaisee halunsa hakea kansainvälistä suojelua. Tähän velvoitteeseen ei ole säädetty joustoa tai jätetty kansallista harkintavaltia edes tilanteissa, joissa suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Menettelydirektiivi jättää kuitenkin tietyin reunaehdoin kansallisissa laissa määriteltäväksi ne viranomaiset, 1) joille kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voi tehdä eli joille tulija voi ilmaista halunsa hakea turvapaikkaa, 2) joka rekisteröi hakemuksen ja 3) jolle hakemuksen voi muodollisesti jättää. Jos henkilö ilmaisee halustaan hakea suojelua jollekin toiselle viranomaiselle, jäsenvaltion tulee direktiivin mukaan kuitenkin huolehtia hakemuksen rekisteröinnistä. Tällöin hakija ohjataan oikealle viranomaiselle, joka rekisteröi hakemuksen.

Unionin tuomioistuin on Unkaria koskevassa rikkomusmenettelyssä selventänyt menettelydirektiivin tulkintaa liittyen henkilön oikeuteen tehdä turvapaikkahakemus jäsenvaltiolle, saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi toimivaltaisille viranomaisille (C-808/18, Euroopan komissio vastaan Unkarin tasavalta). Tuomioistuin vahvistaa direktiivin sisällön sen osalta, että jäsenvaltiot voivat edellyttää hakemuksen jättämistä henkilökohtaisesti ja/tai tätä varten määrättyyn paikkaan, mutta painottaa, että sama ei päde hakemuksen tekemiseen. Kuten direktiivin 6 artiklasta ilmenee, jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jollekin kyseisessä artiklassa tarkoitetuista viranomaisista ilmaisemalla yhdelle näistä halunsa saada kansainvälistä suojelua. Tuomioistuin myös korostaa, että hakemuksen tekeminen on olennainen vaihe kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyssä, koska se on edellytyksenä sille, että tosiasiallisesti kunnioitetaan hakijan oikeuksia saada kyseinen hakemus rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi sekä tutkituksi direktiivissä säädetyissä määräajoissa. Viime kädessä tällä varmistetaan tehokkaasti henkilön oikeus turvapaikkaan, sellaisena kuin se taataan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa. Tuomioistuin myös toteaa, että vaikka jäsenvaltioiden tulee Schengenin rajasäännösten mukaisesti varmistua siitä, että unionin ulkorajat ylitetään laillisesti, ei tällaisen velvollisuuden noudattamisella voida kuitenkaan oikeuttaa sitä, että jäsenvaltiot jättävät noudattamatta henkilön oikeutta tehdä turvapaikkahakemus ja saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi menettelydirektiivin 6 artiklan mukaisesti.

Valko-Venäjän toimien aiheuttamaan akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi komissio antoi 1.12.2021 ehdotuksen neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (COM(2021) 752 final). Ehdotuksella luotaisiin turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva menettely, jota sovellettaisiin henkilöihin, jotka on tavattu Latvian, Liettuan tai Puolan Valko-Venäjän vastaisen rajan läheisyydestä luvattoman ulkorajan ylittämisen jälkeen ja henkilöihin, jotka ovat ilmoittautuneet rajanylityspisteessä. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa Valko-Venäjän toimien kohteeksi joutuneiden Latvian, Liettuan ja Puolan mahdollisuuksia hallita alueelleen jo suuntautunutta muuttoliikettä. Ehdotuksesta ilmenee komission näkemys siitä, miten pitkälle normaaliajan sääntelyllä voi joustaa voimassa olevien kansainvälisen suojelun hakemista koskevasta sääntelystä. Ehdotuksen mukaan edellä

mainituille jäsenvaltioille annettaisiin tietyt mahdollisuudet poiketa hakemuksen käsittelyä, paluuta ja vastaanottoa koskevasta sääntelystä. Tämän lisäksi komissio toteaa, että jäsenvaltioilla on oikeus keskittää hakemuksen rekisteröintiä ja jättämistä koskevat toimet tiettyihin pisteisiin, esimerkiksi nimettyihin rajanylityspisteisiin. Samalla se myös painottaa jäsenvaltioiden velvollisuutta varmistaa hakijoiden tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemus mahdollisimman pian. Ehdotus ei siten anna mahdollisuutta estää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen.

Komissio antoi 14.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla (COM(2021) 890 final). Ehdotuksella luotaisiin pysyvä oikeudellinen kehys muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin vastaamiseksi. Asetus voisi tulla sovellettavaksi Schengenin rajasääntöön uudistamista koskevassa ehdotuksessa määriteltävässä muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa. Ehdotetuilla toimilla vastataan tilanteeseen, jossa henkilöt ovat jo ulkorajavaltioiden rajanylityspaikalla tai alueella, jolloin he ovat näiden valtioiden lainkäyttövallan piirissä. Komission ehdotus sisältää käytännössä vastaavat toimet kuin edellä mainitussa Puolan, Latvian ja Liettuan hyväksi annetussa päätösehdotuksessa. Myös tämä asetusta on tarkoitettu normaaliolojen lainsäädännöksi. Asetusehdotuksen käsittelyn yhteydessä komissio on tuonut vahvasti esiin, että mahdollisuus poiketa oikeudesta hakea turvapaikkaa on poissuljettu vaihtoehto, koska se olisi vastoin kansainvälisiä velvoitteita.

Vaikka edellä mainittu tarkoittaakin sitä, että jäsenvaltioilla ei ole juuri mahdollisuuksia rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottoa rajallaan, alueellaan tai kauttakulkualueellaan, se ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö jäsenvaltiolla olisi oikeus ja myös velvollisuus ylläpitää turvallisuutta ja yleistä järjestystä rajoillaan ja rajanylityspaikoillaan. Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi ehdotetussa väliaikaisia hätätoimenpiteitä koskevassa neuvoston päätösehdotuksen johdantokappaleessa 25 todetaan, että "rajalla on vältettävä väkivaltaa kaikin keinoin, sekä asianomaisten jäsenvaltion alueellisen koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaamisen yhteydessä että pyrittäessä varmistamaan sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, mukaan lukien perheiden ja lasten, turvallisuus, jotka odottavat rauhallisesti mahdollisuutta hakea turvapaikkaa unionista. Jos asianomaisten jäsenvaltioiden ulkorajoilla tapahtuu väkivallanteoja, mukaan lukien tilanteessa, jossa kolmansien maiden kansalaiset yrittävät tunkeutua joukolla maahan ja käyttävät suhteettomia väkivaltaisia keinoja, asianomaisten jäsenvaltioiden olisi voitava toteuttaa tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseksi ja neuvoston päätöksen tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi." Tilanteen hallinta saattaa vaatia jopa rajanylityspaikan tilapäisen sulkemisen tai muita akuutissa tilanteessa tarpeellisiksi arvioituja keinoja. Käytännössä tämä tarkoittaa maahanpääsyn estämistä sekä kansallisen lainsäädännön mukaisten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyen toimivaltuuksien käyttämistä. Valittujen keinojen tulee kuitenkin olla oikeassa suhteessa siihen, ettei pääsyä turvapaikkamenettelyyn rajoiteta liikaa. Tilanteen hallinnalla turvataan myös rauhallisin keinoin Suomeen turvapaikkaa hakemaan pyrkivien oikeus hakea suojelua ja saada sitä tarvittaessa.

Ehdotetulla sääntelyllä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä on edellä kuvatulla tavalla tarkoitus ohjata henkilöitä käyttämään Suomen valtakunnanrajalla tähän tarkoitukseen avoinna olevia rajanylityspaikkoja. Rajavartioviranomaiset toimeenpanisivat päätöksen neuvoin, käskyin ja kehotuksin. Jos kuitenkin keskittämisestä ja mahdollisista maastorajalla olevista fyysisistä esteistä huolimatta ulkomaalainen saapuu Suomen alueelle ja ilmoittaa paikalla olevalle viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on otettava käsittelyyn. Henkilöä ei esimerkiksi voida suoraan määrätä palaamaan takaisin lähtövaltioonsa ja saapumaan uudelleen Suomeen tähän tarkoitukseen avoinna olevan rajanylityspaikan kautta. Sisäministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos ulkomaalaislain

muuttamisesta, jolla on tarkoitus ottaa Suomessa käyttöön menettelydirektiivin mukainen rajamenettely (SM010:00/2022). Rajamenettelyä voitaisiin soveltaa muun muassa edellä kuvatussa tilanteessa. Pykälän 3 momentti siirtyisi uudeksi *4 momentiksi*. Voimassa olevan momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin rajanylityspaikan sulkemista koskevan asian käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken sekä asiaa koskevien ilmoitusten toimittamisesta Euroopan unionin asianomaisille toimielimille ja muille valtioille. Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1126/2019) ei tällä hetkellä ole säännöksiä asiasta toisin kuin rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevan päätöksen käsittelystä. Säännös muutettaisiin tämän vuoksi mahdollisuudeksi säätää pykälässä tarkoitettusta asiasta valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi momentista poistettaisiin säännös siitä, että valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin asiaa koskevien ilmoitusten toimittamisesta Euroopan unionin asianomaisille toimielimille ja muille valtioille, koska tarkempaa sääntelyä asiasta ei katsota tarpeelliseksi. Käytännössä sisäministeriö vastaa mainittujen ilmoitusten tekemisestä sen jälkeen, kun valtioneuvosto on tehnyt asiaa koskevan päätöksen sisäministeriön esittelystä.

**39 a §. Omaisuuden luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus.** Pykälä on uusi. Pykälässä säädettäisiin vähintään luutnantin arvoisen rajavartiomiehen oikeudesta määrätä antamaan Rajavartiolaitoksen käyttöön omaisuutta ja suorittamaan palveluja Rajavartiolaitokselle, jos Rajavartiolaitoksen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista. Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan määräys voisi koskea Rajavartiolaitoksen 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.

Kulkuneuvojen, työkoneiden tai muun kaluston käyttöönottoarve voi syntyä esimerkiksi tilanteissa, jossa Rajavartiolaitos tarvitsee niitä välttämättä kiireellisen tehtävän hoitamiseksi eikä Rajavartiolaitoksella itsellään ole tarvittavaa kalustoa lainkaan tai asian kiireellisyys ei siedä Rajavartiolaitoksen oman tai toisen toimivaltaisen viranomaisen kaluston paikalle saapumisen odottamista. Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa vähintään luutnantin arvoisen rajavartiomies määräisi elinkeinonharjoittajan tai yksittäisen henkilön luovuttamaan moottorikelkan Rajavartiolaitoksen käyttöön kiireellisen sairaankuljetuksen suorittamiseksi maastossa, kun tilanne ei siedä Rajavartiolaitoksen moottorikelkan paikalle saapumisen odottamista ilman kuljetettavan potilaan hengen ja terveyden vaarantumista. Vähintään luutnantin arvoisen rajavartiomies voisi myös määrätä elinkeinonharjoittajan tai yksityisen henkilön luovuttamaan Rajavartiolaitoksen käyttöön veneen luvattoman rajanylittäjän läheisyydessä olevien ihmisten evakuoimiseksi vesistön yli turvalliselle alueelle silloin, kun Rajavartiolaitoksen venettä ei ole mahdollista saada paikalle ilman, että siitä voisi kokonaistilannearvion perusteella aiheutua vaaraa evakuoitaville henkilöille. Rajavartiolaitoksen käyttöön voitaisiin osoittaa myös traktori ja perävaunu esimerkiksi tilapäisen estelaitteen tai suojan rakentamiseksi tai materiaalin siirtämiseksi kiireellisen rajaturvallisuustehtävän suorittamiseksi silloin, kun tehtävän suorittaminen ei siedä viivytystä Rajavartiolaitoksen oman tai palveluntuottajan traktorin paikalle saamiseksi.

Rakennusten käyttöönottoarve voi ilmetä esimerkiksi nopeassa tilannekehityksessä, jossa Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevien ja Rajavartiolaitokselle kansainvälistä tukea antavien henkilöiden majoitus- ja työpisteitä sekä heidän käytössään olevaa materiaalia joudutaan sijoittamaan väliaikaisesti Rajavartiolaitoksen normaalisti käytettävissä olevien alueiden ja tilojen ulkopuolelle rajaturvallisuustehtävien hoitamiseksi. Kyseessä olisi tilanne, jossa perustoimintaan mitoitettut tai varautumistoiminnassa varatut resurssit ja tukitoimet eivät ole riittävät tai alueella ei ole saatavilla tilanteeseen soveltuvia majoituspalveluita. Myös Rajavartiolaitoksen toiminnan kohteina olevien henkilöiden asian käsittely edellyttää esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tilanteessa asianmukaisten väliaikaisten tilojen käyttöä. Edellä mainittu korostuu

palautettaessa rajavalvonta sisärajoille, jossa Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleva rajavalvonnan toimeenpanossa tarvittava infrastruktuuri on vähäistä.

Poikkeuksellisissa tilanteissa voi olla tarve myös elintarvikkeille, viesti- ja tietoliikenneyhteyksille ja -välineille, muille välineille ja tarvikkeille sekä poltto-, voitelu- ja muille aineille, jos niitä ei ole saatavissa nopeasti normaalein hankintamenettelyin tai varautumistoiminnassa varatut resurssit eivät ole esimerkiksi tilanteen poikkeavan sijainnin vuoksi käytettävissä riittävän nopeasti. Kyse voi olla esimerkiksi työkaluista, pienkoneista, valvontalaitteista sekä Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevien ja Rajavartiolaitokselle kansainvälistä tukea antavien henkilöiden majoittamisessa ja Rajavartiolaitoksen väliaikaisissa toimipisteissä tarvittavista irtaimista esineistä. Lisäksi Rajavartiolaitoksen palveluksessa tai toimenpiteiden kohteina olevan henkilömäärän merkittävästi kasvaessa tai Rajavartiolaitoksen toimiessa väliaikaisesti haltuun otetuissa kiinteistöissä tai alueilla Rajavartiolaitoksella saattaa tulla tarve saada käyttöön erilaisia energiansaannin turvaamisessa välttämättömiä tavaroita, kuten esimerkiksi sähkövoimakoita tai polttoainesäiliöitä.

Tilanteen hallinta tai sen ottaminen hallintaan voi vaatia rajainfrastruktuurin nopeaa laajentamista. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rajavalvonta palautetaan väliaikaisesti sisärajoille, jossa esimerkiksi Schengenin rajasäännösten perusteella ei saa olla muun muassa liikenteen sujuvuutta häiritseviä esteitä. Sisärajoilla ei voi myöskään käyttää rajavalvontaan tarkoitettuja valvontalaitteita kuin rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen aikana. Rajavartiolaitoksen ottaessa haltuun tilapäisiä toimipisteitä, voi esimerkiksi kiinteistöissä jo olevien kiinteiden valvontajärjestelmien käyttö olla välttämätöntä toimipisteen toiminnan ja siellä oleskelevien ihmisten suojaamiseksi vaaroilta. Vastaavasti kiinteistöissä jo olevien tavaroiden, kuten huonekalujen, polttoainesäiliöiden tai varavoimakoneiden käyttöönotto voi olla harvaan asutuilla valtakunnan rajan läheisillä alueilla tai merialueella tilanteeseen nähden välttämätön toimenpide toiminnan käynnistämiseksi tilanteen edellyttämässä aikataulussa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan rajavartiomies voisi määrätä suorittamaan käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan Rajavartiolaitokselle tehtävän suorittamiseksi tarvittavia majoitus-, kuljetus-, korjaamo-, huolto- ja rakentamispalveluja, tieto- ja viestintätekniisiä palveluja tai muita vastaavia palveluja. Palvelujen tarve voi liittyä esimerkiksi edellä kuvattuihin tilanteisiin, joissa on tarve myös saada Rajavartiolaitoksen käyttöön momentin 1 kohdassa tarkoitettua omaisuutta. Majoitus- ja kuljetuspalveluja voi olla tarve käyttää Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilöstön, Rajavartiolaitokselle kansainvälistä tukea antavien henkilöiden sekä Rajavartiolaitoksen toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden tarpeisiin. Säännöksessä tarkoitettujen korjaamo- ja huoltopalvelut voisivat koskea sekä kulkuneuvoja että erilaisia laitteita. Rakentamispalveluja tarvittaisiin lähinnä valvonta-, este-, suoja- ja opaslaitteiden, kulku-urien ja -väylien sekä tieto- ja viestiliikenneverkkojen ja energiansiirtoväylien rakentamista palveluviin tarkoituksiin tilanteessa, jossa olemassa oleva infrastruktuuri ei riitä rajaturvallisuustilanteen hallitsemiseksi. Palvelujen suorittamisvelvollisuus kohdistuisi ensisijaisesti elinkeinonharjoittajiin, jotka muutoinkin tarjoavat säännöksessä tarkoitettuja palveluja.

Pykälän 2 momentin mukaan Rajavartiolaitos suorittaisi käyttöönotetusta omaisuudesta täyden korvauksen sekä korvaisi käyttöön otetulle omaisuudelle aiheutuneen vahingon. Rajavartiomies ei saisi määrätä luovutettavaksi Rajavartiolaitoksen käyttöön sellaista omaisuutta, jota omaisuuden omistaja tai haltija itse tarvitsee samanaikaisesti onnettomuuden tai muun vakavan tilanteen torjumiseksi, ellei se olisi välttämätöntä ihmishengen pelastamiseksi. Sääntely olisi tältä osin samankaltainen kuin pelastuslain 36 §:ssä.

**50 §. Rajaesteet.** Voimassa olevan pykälän mukaan maanomistaja tai maa-alueen haltija on rajavyöhykkeellä velvollinen sallimaan valtion kustannuksella aidan rakentamisen Suomea

sitovien kansainvälisten sopimusten nojalla Suomen rajalle muodostetun raja-aukon reunaan (*raja-aita*). Raja-aukko on Suomen ja Venäjän välisellä rajalla yleensä metsään hakattu, kahdeksan tai kymmenen metrin levyinen alue, josta puolet ulottuu kummankin sopimuspuolen alueelle. Voimassa oleva säännös mahdollistaa aidan rakentamisen rajaviivasta alkavan raja-aukon sisämaan puoleiselle ulkoreunalle. Suomen ja Venäjän välisen rajajärjestys sopimuksen (SopS 32/1960) 7 artiklan mukaan raja-aukko on pidettävä koko leveydeltään asianmukaisessa kunnossa sekä tarpeen vaatiessa puhdistettava pensaista ynnä muusta näkyvyyttä haittaavasta kasvillisuudesta. Muiden kuin rajan merkitsemistä varten tarvittavien rakennelmien pystyttäminen raja-aukolla on kielletty.

Tällä hetkellä itärajalla ei ole rajavalvontaa tukevia aitarakennelmia. Sen sijaan osalla itärajaa on keveitä aitoja kotieläinten ja porojen rajanylitysten ehkäisemiseksi. Suomen turvallisuusympäristö on viime kuukausina muuttunut perusteellisesti ja pitkäaikaisesti, mikä edellyttää myös rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan vahvistamista. Yhtenä keinona voidaan pitää itärajalla olevan rajainfrastruktuurin vahvistamista.

Voimassa oleva pykälä ei mahdollista raja-aidan lisäksi muunlaisten esteiden rakentamista, eikä esteitä voida sijoittaa rajavyöhykkeellä muualle kuin raja-aukon reunaan. Pykälää muutettaisiin niin, että maa- tai vesialueen omistaja tai haltija olisi velvollinen sallimaan valtion kustannuksella myös muunlaisten esteiden kuin raja-aidan rakentamisen rajavyöhykkeelle, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Kaikista esterakennelmista käytettäisiin nimitystä rajaeste, ja pykälän otsikkoa muutettaisiin vastaavasti. Rajaesteet voisivat sijaita myös muualla rajavyöhykkeellä kuin raja-aukon reunassa. Esteitä ei kuitenkaan saisi rakentaa rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitetuille kotirauhan piiriin kuuluville alueille.

Esteiden rakentamisessa on kyse varautumisesta mahdollisiin rajaturvallisuutta vaarantaviin uhkiin. Esteiden rakentaminen tehostaisi rajaturvallisuuden ylläpitämistä normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Kyse voi olla myös laajamittaiseen laittomaan maahantuloon liittyvistä tilanteista erityisesti silloin kun niihin liittyy vieraan valtion hybridivaikuttamista. Esteet hidastaisivat mahdollisten luvattomien rajanylittäjien saapumista maahan, mikä lisää todennäköisyyttä sille, että laittomat rajanylittäjät saadaan otettua kiinni valtakunnanrajan läheisyydessä. Tätä tavoitetta edistävät myös esteeseen liittyvät tekninen valvonta ja riittävä kulku-ura. Ennakollinen varautuminen myös lainsäädännön tasolla on välttämätöntä, jotta tilanteeseen pystytään vastaamaan tarkoituksenmukaisin toimenpitein. Esterakennelmien tyyppiä, sijaintia, konkreettista rakentamista, ajallista pysyvyyttä ja seurauksia harkitessa olisi arvioitava eri vaihtoehtojen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Esteet tulisi valita ja sijoittaa maastoon tarkoituksenmukaisella tavalla niin, että niillä tavoiteltu päämäärä voidaan saavuttaa, mutta esimerkiksi maanomistajien, saamelaisien ja alueella luvallisesti liikkuvien oikeuksia ei rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä.

Voimassa olevan pykälä ei sisällä säännöksiä raja-aidasta mahdollisesti aiheutuvan haitan ja vahingon korvaamisesta. Tätä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, koska pykälän mukaan raja-aita voidaan rakentaa vain raja-aukon reunaan. Pykälää täsmennettäisiin niin, että siltä osin kuin rajaeste rakennettaisiin muualle kuin raja-aukon reunaan, maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle suoritettaisiin esteestä aiheutuvasta vahingosta ja haitasta käyvän hinnan mukainen korvaus. Ensisijaisesti esteet pyrittäisiin kuitenkin sijoittamaan niin, että niistä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle. Tämän pykälän mukaisesti maksettava korvaus koskisi nimenomaisesti esteestä aiheutuvaa vahinkoa ja haittaa, joka liittyy maa- tai vesialueen hyödyntämiseen. Esteen rakentamisen yhteydessä suoritettavista maaston muokkaustöistä ja niistä maksettavista korvauksista säädettäisiin 50 a §:ssä.

**50 a §.** *Raja-aukko, rajavyöhykkeen kulku-urat ja tiet sekä rajaesteiden ylläpito.* Pykälän sääntelyä täydennettäisiin 50 §:ään ehdotettavan rajaesteiden rakentamista koskevan sääntelyn vuoksi.

Pykälän *1 momenttiin* lisättäisiin *uusi 2 kohta*, jossa säädettäisiin nimenomaisesti maa- tai vesialueen omistajan tai haltijan velvollisuudesta sallia valtion kustannuksella rajavyöhykkeellä ja rajavyöhykkeen takarajalla Rajavartiolaitoksen välttämättömän tehtävän suorittamiseksi sekä rajaesteiden rakentamiseksi ja ylläpitämiseksi tarpeellisen kulku-uran ja enintään 10 metriä leveän tien rakentamisen. Kulku-uralla tarkoitetaan voimassa olevassa sääntelyssä lähtökohtaisesti raja-aukon välittömässä läheisyydessä ja rajavyöhykkeen takarajalla kulkevaa uraa, joka mahdollistaa Rajavartiolaitoksen partiotoiminnan eli rajavartijoiden liikkumisen jalan, suksin ja maastoajoneuvoilla rajojen valvonnassa (HE 220/2013 vp). Rajavartiolaitoksen operatiivisen liikkumisen lisäksi kulku-uraa tarvitaan rajavalvontaan liittyvien laitteiden ja esteiden rakentamiseen ja ylläpitoon sekä kehittyvän teknisen valvonnan tarpeisiin. Pyrkimyksenä on saada kulku-urat suurimmilta osin vähintään maastoajoneuvolla eli moottorikelkoilla ja maastomönkijöillä ajettaviksi. Kulku-uraa ei edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan saisi rakentaa leveämmäksi kuin mitä välttämätön liikkuminen uralla edellyttää.

Rjavartiolaitoksen operatiivinen toiminta ja erityisesti mahdollisten pysyvien rajaesteiden rakentaminen, ylläpito ja valvonta edellyttävät, että rajavyöhykkeellä on osittain mahdollista liikua myös muilla ajoneuvoilla kuin maastoajoneuvoilla. Tätä tarkoitusta varten 2 kohdassa sallittaisiin myös tien rakentaminen. Tien osalta säädettäisiin kuitenkin sen enimmäisleveydestä, joka olisi 10 metriä. Enimmäisleveys tarkoittaisi tien ajoradan enimmäisleveyttä. Tiealue vastaisi kantavuudeltaan, leveydeltään ja rakenteeltaan esimerkiksi ympäri vuoden puutavara-autojen käytössä olevaa metsätietä. Tien rakentaminen olisi välttämätöntä Rajavartiolaitoksen operatiivisten tehtävien hoitamisessa sekä rajaesteiden rakentamisessa ja ylläpitämisessä tarvittavien ajoneuvojen ja koneiden liikkumisen sekä tienpidon turvaamisen vuoksi koko itärajalta ympäri vuoden. Ajoradan lisäksi tien rakentamiseen kuuluvat esimerkiksi ojat, penkereet, kalliroleikkaukset, tieliittymät, kään- ja kohtauspaikat sekä tien käytön tai ylläpidon vuoksi välttämättä raivattuna pidettävät alueet. Näistä säädettäisiin tarkemmin pykälän 1 momentin 3 kohdassa.

Pykälän *1 momentin 3 kohtaan* siirrettäisiin voimassa olevan 2 kohdan sääntely tarvittavin täydennyksin. Säännöksen mukaan maa- tai vesialueen omistaja tai haltija olisi velvollinen sallimaan valtion kustannuksella rajaesteiden, kulku-uran tai tien rakentamista ja ylläpitoa haittaavien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen ja välttämättömien maansiirto- ja vesirakennustöiden tekemisen. Säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa ehdotettavan 50 §:ssä tarkoitettujen esteiden ja 50 a § 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen kulku-urien ja teiden rakentamisen ja ylläpitämisen edellyttämät toimenpiteet maastossa ja vesistöillä. Tavoitteena ovat pitkäikäiset ja palvelusturvalliset rakennelmat sekä kyky huoltaa niitä koneellisesti. Rajaesteiden, kulku-urien sekä teiden rakentaminen voi edellyttää melko mittavienkin maansiirtotöiden tekemistä. Maansiirtotöillä tarkoitetaan esimerkiksi kivien tai maamassojen siirtämistä, kallion räjäyttämistä tai luiskien rakentamista. Vesirakennustöillä tarkoitetaan esimerkiksi ojien kaivamista, ojarumpujen asentamista, ruoppausta, vesialueen täyttämistä tai esteiden ankkurointia.

Pykälän *1 momentin 4 kohtaan* siirrettäisiin voimassa olevan *1 momentin 3 kohdan* sääntely tarvittavin muutoksina. Voimassa olevan säännöksen mukaan maa- tai vesialueen omistaja tai haltija on velvollinen sallimaan valtion kustannuksella kulku-uran edellyttämien vähäisten rakennelmien rakentamisen. Perustelujen mukaan vähäisillä rakennelmilla tarkoitetaan esimerkiksi pitkospuita, kaiteita ja vesistön ylittäviä siltoja, jotka ovat tarpeen jalan, suksin ja maastoajoneuvoilla liikkumista varten. Säännöstä muutettaisiin niin, että maa- tai vesialueen omistaja tai haltija olisi velvollinen sallimaan valtion kustannuksella vähäisten rakennelmien sijaan

kulku-uran tai tien edellyttämien välttämättömien rakennelmien rakentamisen. Välttämättömillä rakenteilla tarkoitettaisiin esimerkiksi pitkospuita, kaiteita ja siltoja, jotka ovat tarpeen esimerkiksi jalan, suksin ja ajoneuvoilla liikkumista varten.

Pykälän 2 ja 3 momenttiin tehtäisiin 1 momenttiin ehdotettavia muutoksia vastaavat täydennykset maansiirtotöistä ja teiden rakentamisesta. Sääntelyä ei muutettaisi muilta osin.

**52 §. Rajavyöhykelupa.** Pykälässä säädetään luvanvaraisista toimista rajavyöhykkeellä. Rajavyöhykkeellä oleskelun lisäksi luvanvaraista on esimerkiksi rakennusten rakentaminen 50 metriä lähemmäksi rajaviivaa (1 momentin 3 kohta). Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 3 a kohta, jonka mukaan luvanvaraista olisi myös Rajavartiolaitoksen partio toimintaa ja muuta rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellista toimintaa haittaavien rakennusten, aitojen ja vastaavien rakennelmien rakentaminen 50 metriä lähemmäksi rajaestettä, 50 a §:ssä tarkoitettua kulku-uraa tai tietä taikka 29 §:n 3 momentissa tarkoitettua rajavyöhykkeellä sijaitsevaa kiinteää teknisen valvonnan laitteistoa. Säännöksellä pyrittäisiin turvaamaan 50 §:ssä tarkoitettujen rajaesteiden asianmukainen ylläpitäminen ja valvonta sekä Rajavartiolaitoksen tekninen valvonta ja partio toiminta. Kyseessä ei olisi ehdoton kieltä rakentaa säännöksessä tarkoitetuille alueille. Sääntely eroaisi siten 51 §:n mukaisista kielloista, joihin kuuluu muun muassa kieltä rakentaa 50 metriä lähemmäksi rajaviivaa.

Rajavyöhykelupahakemuksen tekemisen kautta Rajavartiolaitoksella olisi mahdollisuus tarvittaessa keskustella maanomistajan tai -haltijan kanssa siitä, millaisia rakennelmia on mahdollista rakentaa säännöksessä tarkoitettulle alueelle ilman, että niistä olisi haittaa Rajavartiolaitokselle tai yleisemmin rajaturvallisuuden ylläpitämiselle. Esimerkiksi joissakin tapauksissa voi olla mahdollista, että aita tai muu rakennelma voidaan rakentaa siten, ettei siitä ole haittaa Rajavartiolaitoksen partio toiminnalle tai rajaesteiden ylläpidolle. Lain 53 §:n mukaan rajavyöhykelupaan voidaan sisällyttää rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta välttämättömiä ehtoja, jotka koskevat 52 §:n 1 momentin mukaista toimintaa ja liikkumista rajavyöhykkeellä. Lupaehtoja voidaan muuttaa, jos luvan antamisen edellytyksissä tapahtuu olennainen muutos.

## **8 Lakia alemman asteinen sääntely**

Ehdotettu rajavartiolain 16 §:n sanamuodon täsmentäminen edellyttää myös valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 6 §:n 7 kohdan sanamuodon tarkistamista.

## **9 Voimaantulo**

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

## **10 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys**

Perustuslakivaliokunta on korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVM 17/2020 vp, PeVM 9/2020 vp ja PeVL 14/2020 vp). Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostettu, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVL 20/2020 vp ja PeVM 11/2020 vp). Ehdotettujen toimenpiteiden tulee siten olla tehokkaita niille asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.



*Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen*

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään painottanut, että kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. *M.N. ja muut v. Belgia*, 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp, PeVL 15/2022 vp). Toimien tulee valiokunnan mukaan tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskeva ehdotus on merkityksellinen useiden Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Tältä osin keskeisimpiä ovat oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palautuskielto ja joukkokarkotusten kieltä (19 artikla), syrjinnän kieltä (21 artikla) ja lapsen oikeudet (24 artikla). Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien osalta ehdotus on merkityksellinen ennen kaikkea 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden sekä 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien oikeuksien kannalta.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52/I) mukaan säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Säännöksen perusteluiden mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa on säädettävä lailla, jonka on vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Perusteluissa viitataan siihen, että ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusteluiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kieltä ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palauttamiskiello on perusoikeussäännöksen perusteluiden (HE 309/1993 vp, s. 52/II) mukaan tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan mukaan joukkokarkotukset kielletään. Ketään ei myöskään saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Palautuskielto sisältyy myös Geneven pakolais-sopimukseen, YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, kidutuksen vastaiseen yleissopimukseen sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen neljänteen lisäpöytäkirjaan (joukkokarkotuksen kieltä). Palautuskielto on ehdoton, eikä siitä ole mahdollista poiketa edes poikkeusolojen aikana. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua ja siihen liittyvää palautuskieltoa ja joukkokarkotuksen kieltä muun muassa tuomioissaan *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).

Edellä mainitusta seuraa se, että kansallisilla lainsäädäntötoimilla ei voida poiketa oikeudesta hakea turvapaikkaa Suomesta. Suomella on kuitenkin mahdollisuus ja oikeus ohjata maahantuloilijoita tietyille rajanylityspaikoille, jotta voidaan varmistaa viranomaisten resurssien riittävyys

ja sitä kautta turvata Suomen sisäistä järjestystä ja turvallisuutta. Jotta tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn turvataan, olisi varmistettava, että tähän tarkoitukseen avoimina olevia rajanylityspaikkoja on riittävä määrä ja että hakijat saavat tietoa lähimmistä paikoista, joissa hakemus voidaan tehdä. Suomella on myös oikeus ja velvollisuus puolustaa sekä omia rajojaan että Schengen-alueen ulkorajoja estämällä maahanpääsy, mikäli maahantulijat esimerkiksi suurta lukumääräänsä ja joukkovoimaa hyväksikäyttäen pyrkisivät maahan muualta kuin avoimena olevan rajanylityspaikan kautta.

Ehdotetulla sääntelyllä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä on tarkoitus tuoda käyttöön lisää keinoja muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi. Säännöksillä ei kuitenkaan poikettaisi oikeudesta hakea turvapaikkaa. Sääntely olisi sovellettavissa ainoastaan vakavissa tapauksissa ja se mahdollistaisi tapauskohtaisen harkinnan valtioneuvoston päätöstä tehtäessä. Sääntelyllä ei myöskään vaarannettaisi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa. Sääntelyä voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta oikeasuhtaisena, kun otetaan huomioon sääntelyn taustalla olevat painavat yhteiskunnalliset intressit.

#### *Esteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle*

Esityksessä ehdotetaan rajavartiolakiin täydentävää sääntelyä esteiden rakentamisesta rajavyöhykkeelle. Sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslaissa turvattujen omaisuuden suojan (15 §), työn ja elinkeinovapauden (18 §) ja saamelaisten oikeuksien (17 §:n 3 momentti) kannalta. Rajavyöhykkeellä oleskelu on rajavartiolain 52 §:n mukaan luvanvaraista, joten esteitä koskevaa sääntelyä ei ole tarpeen tarkemmin arvioida liikkumisvapautta koskevan perustuslain säännöksen (9 §) näkökulmasta.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään todennut, että omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalle laille asetetut yleiset edellytykset. Perustuslakivaliokunta on pitänyt sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta merkityksellisenä, että yksityiselle aiheutuva vahinko korvataan (esim. PeVL 51/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että omaisuuden suojan rajoitus ei saa olla omistajan kannalta kohtuuton. Huomioon on otettava kulloinkin kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne ja rajoituksen on perustuttava lain täsmällisiin säännöksiin (esim. PeVL 19/2021 vp, PeVL 32/2009 vp, PeVL 36/2004 vp, PeVL 4/2000 vp, PeVL 34/2000 vp, PeVL 8/2002 vp ja PeVL 63/2002 vp).

Perustuslakivaliokunta on joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (PeVL 32/2010 vp ja PeVL 38/1998 vp). Kyseessä on kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetyks muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoituksen painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan (PeVL 61/2010 vp).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti (ks. myös PeVL 7/2018 vp ja PeVL 8/2017 vp). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä omaisuuden suojaa koskevan määräyksen 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 (*Papamichalopoulos ym. v. Kreikka* (24.6.1993), kohdat 43—45, *Vasilescu v. Romania* (22.5.1998), kohdat 51—53).

Esteitä koskevassa rajavartiolain sääntelyssä ei ole kyse omaisuuden pakkolunastuksesta. Ehdotetulle sääntelylle on painava yhteiskunnallinen tarve, joka kytkeytyy keskeisesti turvallisuustilanteen pysyvään muutokseen ja välttämättömyyteen vahvistaa rajaturvallisuutta sekä turvata Suomen alueellinen koskemattomuus. Ehdotetun sääntelyn mukaan maa- tai vesialueen omistaja tai haltija olisi velvollinen rajavyöhykkeellä sallimaan valtion kustannuksella esteiden ja niihin liittyvien kulku-urien ja teiden rakentamisen sekä esteiden, kulku-urien ja teiden rakentamiseksi välttämättömien puiden ja kasvillisuuden poistamisen sekä maansiirto- ja vesirakennustyöt. Sääntelyllä ei asetettaisi rajoituksia työn tai elinkeinon harjoittamiseen rajavyöhykkeellä. Toimenpiteistä aiheutuva vahinko ja haitta korvattaisiin käyvän hinnan mukaan. Sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, eikä muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännös turvaa saamelaisten aseman maan ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen. Säännös ei rajoitu ainoastaan kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan se ulottuu laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys, ja tarjoaa valtiosääntöisen perustan heidän elinolosuhteidensa kehittämiseksi heidän omaa kulttuuriperinnettään kunnioittaen (HE 309/1993 vp, s. 65). Ehdotetulla sääntelyllä ei ole itsessään vaikutusta saamelaisten asemaan, mutta mahdollisten esteiden rakentamisessa saamelaisalueille olisi otettava huomioon edellä mainittu sääntely.

#### *Omaisuuden luovuttamisvelvollisuus ja palveluiden suorittamisvelvollisuus*

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi sääntely velvollisuudesta luovuttaa täyttä korvausta vastaan Rajavartiolaitokselle sen lakisääteisessä tehtävässä välttämätöntä omaisuutta sekä suorittaa välttämättömiä palveluja Rajavartiolaitokselle käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan. Ehdotus on merkityksellinen erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja 18 §:ssä turvatun elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusrajoitusten edellytyksiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen kannalta rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVL 13/2007 vp). Rajoitus ei myöskään saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp). Tämä merkitsee yleensä sitä, etteivät rajoitukset saa olla omistajan kannalta kohtuuttomia (PeVL 42/2006 vp, PeVL 45/2005 vp ja PeVL 9/2004 vp).

Rajavartiolakiin ehdotettavan sääntelyn tarkoituksena olisi turvata Rajavartiolaitoksen välttämättömän lakisääteisen tehtävän suorittaminen tilanteessa, joka ei ole hallittavissa Rajavartiolaitoksen omin resurssein tai virka-avun tuella. Kyse olisi viimesijaisesta keinosta turvata Rajavartiolaitoksen yksittäisen tehtävän, kuten esimerkiksi kiireellisen rajaturvallisuustehtävän suorittaminen. Toimivaltuuksien käyttäminen rajautuisi lähtökohtaisesti lyhyeen ajanjaksoon. Perustuslakivaliokunta on katsonut pelastuslain vastaavan kaltaista sääntelyä koskevassa lausunnossaan, että omaisuuden käyttöönotto-oikeus voidaan katsoa sellaiseksi toimivaltuudeksi, johon liittyy painava yhteiskunnallinen tarve ja joka on oikeasuhtaista, koska käyttöön otetuista hyödykkeistä suoritettaisiin täysi korvaus ja käyttöön otetulle omaisuudelle mahdollisesti aiheutunut vahinko korvattaisiin (PeVL 51/2006 vp). Rajavartiolakiin ehdotetaan vastaavanlaista

Luonnos 19.5.2022

sääntelyä käyttökorvauksista ja vahingon korvaamisesta. Myös palveluiden suorittaminen Rajavartiolaitokselle tapahtuisi käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan. Sääntely kohdistuisi ensisijaisesti elinkeinonharjoittajiin, jotka muutoinkin tarjoavat säännöksessä tarkoitettuja palveluja. Sääntely ei edellä kuvatuin perustein muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Hallitus katsoo, että esitys voidaan edellä kuvatuin perustein käsitellä tavallisessa lainsäätämisen järjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin perusteltuna, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

*Ponsi*

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

1.

## **Laki**

### **rajavartiolain muuttamisesta**

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
muutetaan rajavartiolain (578/2005) 16, 50 ja 50 a §,  
sellaisina kuin niistä ovat 16 ja 50 a § laissa 749/2014, sekä  
lisätään lakiin uusi 39 a § ja 52 §:n 1 momenttiin uusi 3 a kohta seuraavasti:

#### 16 §

*Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen*

Valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen tai rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

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.

Tässä pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin tässä pykälässä tarkoitetun asian käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken.

#### 39 a §

### *Omaisuuksien luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus*

Vähintään luutnantin arvoisella rajavartiomiehellä on oikeus, jos Rajavartiolaitoksen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista:

1) määrätä antamaan Rajavartiolaitoksen käyttöön tehtävän suorittamisessa tarvittavia kuluneuvoja, työkoneita ja muuta kalustoa, rakennuksia, elintarvikkeita, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja -välineitä sekä muita välineitä ja tarvikkeita sekä poltto-, voitelu- ja muita aineita;

2) määrätä suorittamaan käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan Rajavartiolaitokselle tehtävän suorittamiseksi tarvittavia majoitus-, kuljetus-, korjaamo-, huolto- ja rakentamispalveluja, tieto- ja viestintäteknisiä palveluja tai muita vastaavia palveluja.

Rajavartiolaitos suorittaa käyttöönotetusta omaisuudesta täyden korvauksen sekä korvaa käyttöön otetulle omaisuudelle aiheutuneen vahingon. Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua

omaisuutta, jota omaisuuden omistaja tai haltija itse tarvitsee samanaikaisesti onnettomuuden tai muun vakavan tilanteen torjumiseksi, ei saa määrätä luovutettavaksi, ellei se ole välttämätöntä ihmishengen pelastamiseksi.

50 §

*Rajaesteet*

Maa- tai vesialueen omistaja tai haltija on rajavyöhykkeellä velvollinen sallimaan valtion kustannuksella aidan tai muun esteen rakentamisen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi (*rajaeste*).

Rajaesteitä ei saa rakentaa rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitetuille kotirauhan piiriin kuuluville alueille. Muualle kuin Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten nojalla Suomen rajalle muodostetun raja-aukon reunaan rakennettavasta rajaesteestä aiheutuvasta vahingosta ja haitasta suoritetaan maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus.

50 a §

*Raja-aukko, rajavyöhykkeen kulku-urat ja tiet sekä rajaesteiden ylläpito*

Maa- tai vesialueen omistaja tai haltija on velvollinen sallimaan valtion kustannuksella:

1) Suomen rajalle muodostetulta raja-aukolta näkyvyyttä haittaavien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen;

2) rajavyöhykkeellä ja rajavyöhykkeen takarajalla Rajavartiolaitoksen välttämättömän tehtävän suorittamiseksi sekä rajaesteiden rakentamiseksi ja ylläpitämiseksi tarpeellisen kulku-uran ja enintään 10 metriä leveän tien rakentamisen;

3) rajaesteiden, kulku-uran tai tien rakentamista ja ylläpitoa haittaavien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen ja välttämättömien maansiirto- ja vesirakennustöiden tekemisen;

4) kulku-uran tai tien edellyttämien välttämättömien rakenteiden rakentamisen.

Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisoikeus ja maansiirto- ja vesirakennustöiden tekemisoikeus eivät koske piha- ja puutarha-alueita. Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisesta, maansiirto- ja vesirakennustöistä sekä kulku-uran tai tien rakentamisesta on ennakolta hyvissä ajoin ilmoitettava maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle.

Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisesta, maansiirto- ja vesirakennustöistä sekä kulku-uran tai tien rakentamisesta aiheutuvasta vahingosta ja haitasta suoritetaan maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus.

52 §

*Rajavyöhykelupa*

Jollei tässä laissa tai muualla laissa toisin säädetä, luvanvaraista rajavyöhykkeellä on:

---

3 a) Rajavartiolaitoksen partiotoimintaa ja muuta rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellista toimintaa haittaavien rakennusten, aitojen ja vastaavien rakennelmien rakentaminen 50 metriä lähemmäksi rajaestettä, 50 a §:ssä tarkoitettua kulku-uraa tai tietä taikka 29 §:n 3 momentissa tarkoitettua rajavyöhykkeellä sijaitsevaa kiinteää teknisen valvonnan laitteistoa;

---

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Luonnos 19.5.2022

Helsingissä x.x.2022

**Pääministeri**

**Sanna Marin**

Sisäministeri Krista Mikkonen

1.

## Laki

### rajavartiolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti  
*muutetaan* rajavartiolain (578/2005) 16, 50 ja 50 a §,  
sellaisina kuin niistä ovat 16 ja 50 a § laissa 749/2014, sekä  
*lisätään* lakiin uusi 39 a § ja 52 §:n 1 momenttiin uusi 3 a kohta seuraavasti:

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

16 §

16 §

*Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen*

*Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen,  
rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen*

Valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

Valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta *tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta* määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen *tai rajoittaminen* on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

*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.*

Rajanylityspaikan sulkemisella ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä

*Tässä pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden*



*Voimassa oleva laki*

kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin rajanylityspaikan sulkemista koskevan asian käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja rajavartiolaitoksen kesken *sekä asiaa koskevien ilmoitusten toimittamisesta Euroopan unionin asiainomaisille toimielimille ja muille valtioille.*

(uusi)

*Ehdotus*

oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Valtioneuvoston asetuksella *voidaan säätää* tarkemmin *tässä pykälässä tarkoitettun asian* käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken.

39 a §

*Omaisuuuden luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus*

*Vähintään luutnantin arvoisella rajavartiomiehellä on oikeus, jos Rajavartiolaitoksen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista:*

*1) määrätä antamaan 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;*

*2) määrätä suorittamaan käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan Rajavartiolaitokselle tehtävän suorittamiseksi tarvittavia majoitus-, kuljetus-, korjaamo-, huolto- ja rakentamispalveluja, tieto- ja viestintätekniisiä palveluja tai muita vastaavia palveluja.*

*Rajavartiolaitos suorittaa käyttöönotetusta omaisuudesta täyden korvauksen sekä korvaa käyttöön otetulle omaisuudelle aiheutuneen vahingon. Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua omaisuutta, jota omaisuuden omistaja tai haltija itse tarvitsee samanaikaisesti onnettomuuden tai muun vakavan tilanteen torjumiseksi, ei saa määrätä luovutettavaksi, ellei se ole välttämätöntä ihmishengen pelastamiseksi.*

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

50 §

50 §

*Raja-aita*

***Rajaesteet***

Maanomistaja tai maa-alueen haltija on rajavyöhykkeellä velvollinen sallimaan valtion kustannuksella aidan rakentamisen Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten nojalla Suomen rajalle muodostetun raja-aukon reunaan (*raja-aita*).

Maa- tai vesialueen omistaja tai haltija on rajavyöhykkeellä velvollinen sallimaan valtion kustannuksella aidan tai muun esteen rakentamisen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi (***rajaeste***).

*Rajaesteitä ei saa rakentaa rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitetuille kotirauhan piiriin kuuluville alueille. Muualle kuin Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten nojalla Suomen rajalle muodostetun raja-aukon reunaan rakennettavasta rajaesteestä aiheutuvasta vahingosta ja haitasta suoritetaan maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus.*

50 a §

50 a §

*Raja-aukko ja rajavyöhykkeen kulku-ura*

***Raja-aukko, rajavyöhykkeen kulku-urat ja tiet sekä rajaesteiden ylläpito***

Maa- tai vesialueen omistaja tai haltija on velvollinen sallimaan valtion kustannuksella:

1) Suomen rajalle muodostetulta raja-aukolta näkyvyyttä haittaavien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen;

2) rajavyöhykkeellä ja rajavyöhykkeen takarajalla rajavartiolaitoksen välttämättömän tehtävän suorittamiseksi tarpeellisen kulku-uran esteenä olevien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen;

3) rajavyöhykkeellä ja rajavyöhykkeen takarajalla rajavartiolaitoksen välttämättömän tehtävän suorittamiseksi tarpeellisen kulku-uran edellyttämien vähäisten rakenteiden rakentamisen.

Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisoi-keus ei koske piha- ja puutarha-alueita. Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisesta

Maa- tai vesialueen omistaja tai haltija on velvollinen sallimaan valtion kustannuksella:

1) Suomen rajalle muodostetulta raja-aukolta näkyvyyttä haittaavien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen;

2) rajavyöhykkeellä ja rajavyöhykkeen takarajalla Rajavartiolaitoksen välttämättömän tehtävän suorittamiseksi sekä rajaesteiden rakentamiseksi ja ylläpitämiseksi tarpeellisen kulku-uran ja enintään 10 metriä leveän tien rakentamisen;

3) rajaesteiden, kulku-uran tai tien rakentamista ja ylläpitoa haittaavien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen ja välttämättömien maansiirto- ja vesirakennustöiden tekemisen;

4) kulku-uran tai tien edellyttämien välttämättömien rakenteiden rakentamisen.

Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisoi-keus ja maansiirto- ja vesirakennustöiden tekemisoikeus eivät koske piha- ja puutarha-

*Voimassa oleva laki*

sekä kulku-uran rakentamisesta on ennakolta hyvissä ajoin ilmoitettava maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle.

Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisesta sekä kulku-uran rakentamisesta aiheutuva vahingosta ja haitasta suoritetaan maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus.

52 §

*Rajavyöhykelupa*

Jollei tässä laissa tai muualla laissa toisin säädetä, luvanvaraista rajavyöhykkeellä on:

- 1) oleskelu;
- 2) rajavedessä päivällä liikkuminen ja raja-kaistalla liikkuminen;
- 3) rakennusten rakentaminen 50 metriä lähemmäksi rajaviivaa;

4) ampuma-aseiden, ampumatarvikkeiden, räjähdysaineiden ja jousitoimisten aseiden hallussa pitäminen;

5) edellä 4 kohdassa tarkoitettujen esineiden ja aineiden käyttäminen;

6) maa- ja kiviainesten ottaminen ja mineraalien etsiminen 20 metriä lähempänä rajaviivaa.

Lupa (*rajavyöhykelupa*) annetaan, jos siihen on asumisesta, työstä, ammatista, elinkeinosta, liiketoiminnasta tai harrastuksesta johutuva tai muutoin hyväksyttävä syy eikä luovassa annetun oikeuden käyttämisestä ilmeisesti aiheudu vaaraa rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

*Ehdotus*

alueita. Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisesta, *maansiirto- ja vesirakennustöistä* sekä kulku-uran *tai tien* rakentamisesta on ennakolta hyvissä ajoin ilmoitettava maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle.

Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisesta, *maansiirto- ja vesirakennustöistä* sekä kulku-uran *tai tien* rakentamisesta aiheutuva vahingosta ja haitasta suoritetaan maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus.

52 §

*Rajavyöhykelupa*

Jollei tässä laissa tai muualla laissa toisin säädetä, luvanvaraista rajavyöhykkeellä on:

- 1) oleskelu;
- 2) rajavedessä päivällä liikkuminen ja raja-kaistalla liikkuminen;
- 3) rakennusten rakentaminen 50 metriä lähemmäksi rajaviivaa;

*3 a) Rajavartiolaitoksen partiotoimintaa ja muuta rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellista toimintaa häiritsevien rakennusten, aitojen ja vastaavien rakennelmien rakentaminen 50 metriä lähemmäksi rajaestettä, 50 a §:ssä tarkoitettua kulku-uraa tai tietä taikka 29 §:n 3 momentissa tarkoitettua rajavyöhykkeellä sijaitsevaa kiinteää teknisen valvonnan laitteistoa;*

4) ampuma-aseiden, ampumatarvikkeiden, räjähdysaineiden ja jousitoimisten aseiden hallussa pitäminen;

5) edellä 4 kohdassa tarkoitettujen esineiden ja aineiden käyttäminen;

6) maa- ja kiviainesten ottaminen ja mineraalien etsiminen 20 metriä lähempänä rajaviivaa.

Lupa (*rajavyöhykelupa*) annetaan, jos siihen on asumisesta, työstä, ammatista, elinkeinosta, liiketoiminnasta tai harrastuksesta johutuva tai muutoin hyväksyttävä syy eikä luovassa annetun oikeuden käyttämisestä ilmeisesti aiheudu vaaraa rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Luonnos 19.5.2022

*Voimassa oleva laki*

*Ehdotus*

*Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20*