



Lausuntotiivistelmä; luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta

1. Lausuntopyyntö

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

Sisäministeriö pyysi hallituksen esitysluonnoksesta lausunnon seuraavilta tahoilta ajalla 19.5.-2.6.2022. Lausunnon antoivat tähdellä merkityt tahot.

- Liikenne- ja viestintäministeriö *
- Maa- ja metsätalousministeriö
- Oikeusministeriö *
- Puolustusministeriö *
- Sosiaali- ja terveysministeriö *
- Työ- ja elinkeinoministeriö *
- Ulkoministeriö
- Valtiovarainministeriö *
- Ympäristöministeriö *
- Valtioneuvoston kanslia *
- Eduskunnan oikeusasiamies *
- Oikeuskanslerinvirasto *

- Kolttien kyläkokous
- Maahanmuuttovirasto *
- Metsähallitus * (ei lausuttavaa)
- Poliisihallitus *
- Pääesikunta * (lausunto osin TL IV, JulKL (621/1999) 24.1 § 10 k)
- Saamelaiskäräjät
- Suomen riistakeskus
- Tulli * (ei lausuttavaa)
- VR
- Yhdenvertaisuusvaltuutettu *
- Amnesty International/Suomen osasto ry *
- Elinkeinoelämän keskusliitto *
- Finavia Oyj
- Ihmisoikeusliitto ry
- Linja-autoliitto ry
- Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK *
- Maanomistajain Liitto ry
- Pakolaisneuvonta ry *
- Suomen Kiinteistöliitto ry *
- Suomen Kuntaliitto * (ei lausuttavaa)
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry
- Suomen Metsästäjäliitto ry * (ei lausuttavaa)
- Suomen Varustamot ry *
- Suomen Yrittäjät ry * (ei lausuttavaa)

Lisäksi Ihmisoikeuskeskus antoi lausunnon ja Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa järjestettiin suullinen kuuleminen.

Lausunnot ovat luettavissa lyhentämättöminä julkisessa palvelussa osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> tunnuksella SM012:00/2022.

1. Yleistä

Amnesty Internationalin Suomen osasto toteaa, että rajavartiolaitoksen ehdotetut uudistukset heikentävät perustavanlaatuisia oikeutta turvapaikanhakuun ja altistavat samalla myös palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon loukkauksille. Mahdollinen hybridi vaikuttamisen tilanne ei vähennä tai poista Suomen ihmisoikeusveloitteiden merkitystä. Kansainvälistä suojelua hakevien oikeudet eivät voi olla riippuvaisia siitä, ovatko he mahdollisesti "välillä" tällaisessa tilanteessa. Amnesty katsoo, että ehdotukset tulee hylätä, sillä kyseisillä ehdotuksilla on suuri riski vakaville ihmisoikeusloukkauksille. Mikäli ehdotukset

viedään eteenpäin, tulee niitä vähintään täsmentää ja varmistaa, että turvapaikanhakijoiden oikeudet toteutuvat tosiasiallisesti eikä palautuskieltoa loukata.

Amnesty toteaa, että varautumisesta on pidettävä huolta, niin että kapasiteettia on niin rajalla, Maahanmuuttovirastossa, vastaanottojärjestelmässä kuin oikeusavussa huolehtia oikeudenmukaisesta turvapaikkamenettelystä ja inhimillisestä hakijoiden vastaanotosta. Kestävässä ja uskottavassa turvapaikkajärjestelmässä lähtökohdan on oltava hakijoiden perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies pitää perusteltuna, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Elinkeinoelämän keskusliitto toteaa olevan tärkeää, että suomalaisilla viranomaisilla on myös normaaliolojen häiriötilanteissa selkeät, tarkkarajaiset, oikeasuhtaiset ja ennakoitavissa olevat toimivaltuudet, joissa on huomioitu valtuuksien kohteena olevien tahojen suojattavat oikeudet ja edut.

Liikenne- ja viestintäministeriö pitää lakiehdotusta pääsääntöisesti kannatettavana ja ymmärtää sen tavoitteet ja tarkoituksen. Ministeriö kuitenkin huomauttaa, että olisi ollut toivottavaa, että liikenne- ja viestintäministeriö olisi saanut mahdollisuuden osallistua valmisteluun, koska lakiehdotus sisältää ministeriön toimialaan kuuluvia ehdotuksia.

Oikeuskansleri toteaa muuttoliikkeen välineellistäminen osana vieraan valtion hybridivaikuttamista olevan ilmiö, johon ei ole perinteisesti varauduttu kansainväliseen suojeluun liittyvässä lainsäädännössä. Kansallisen ja sisäisen turvallisuuden merkitys on viime vuosina korostunut myös maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä, ja lainsäädännössä säädettyjen menettelyiden tulee tarjota jo etukäteen mahdollisimman toimivat sekä oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti ennustettavalla, ymmärrettävällä ja riittävän tarkkarajaisella ja täsmällisellä tavalla säännellyt toimintavälineet erilaisiin tilanteisiin.

Oikeuskanslerin mukaan esityksessä on tunnistettu relevantit keskeiset oikeudelliset kysymykset suhteesta perustuslakiin, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja EU-oikeuteen. Asia on myös periaatteellisesti merkityksellinen. Oikeuskansleri pitää perusteltuna johtopäätöstä, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan rajavartiolain muuttamiselle on tarvetta, sillä muuttoliikettä välineellistävän hybridivaikuttamisen yhtenä keskeisenä varautumiskeinona on sellainen kansallinen lainsäädäntö, joka antaa viranomaisille riittävät toimivaltuudet toimia tehokkaasti ja ennalta ehkäisevästi häiriötilanteessa.

Sosiaali- ja terveysministeriö kannattaa esityksen tavoitetta parantaa Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Rajavartiolaitoksen toiminnalla on liittymäpintoja kuntien, ja myöhemmin hyvinvointialueiden tehtäviin (ml. sosiaali- ja terveydenhuolto), minkä vuoksi varautuminen vaikuttaa myös sosiaali- ja terveydenhuollon palveluihin.

Työ- ja elinkeinoministeriö pitää tärkeänä toimivaltaisten viranomaisten toimivaltuuksien sääntelyn kehittämistä nykyistä kattavammaksi ja varautumista moniulotteisesti hybridivaikuttamisen eri muotoihin. Hybridivaikuttamisen torjuminen vahvistaa osaltaan myös Suomen huoltovarmuutta ja sen toteuttamista.

Valtiovarainministeriö pitää välttämättömänä lainsäädäntökehikon muuttamista huomioimaan tunnistetut uhkakuvat.

Valtioneuvoston kanslia on ollut mukana sisäministeriön 24.11.2022 asettamassa työryhmässä, jossa arvioitiin oikeudellisia mahdollisuuksia parantaa keinoja vastata mahdolliseen Suomeen kohdistuvaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen. Rajavartiolain muutosesitys sisältää kyseisessä työryhmässä käsitellyjä

esityksiä, joita valtioneuvoston kanslia on jo aikaisemmin kannattanut ja pitää edelleen tarkoituksenmukaisena edistää.

Valtioneuvoston kanslia toteaa, että ehdotettu sääntely on tehokasta vain, jos sen toteuttamista voidaan valvoa. Rajavartiotehtävää suorittavien virkamiesten tehtävien ja toimivaltuuksien on oltava myös ajan tasalla, kun on kyse muuttoliikettä hyväksikäyttävästä hybridivaikuttamisesta. Rajavalvonnan tulisi pystyä tehokkaasti vastaamaan turvallisuusympäristössä ilmeneviin mahdollisiin uhkiin ja lainsäädäntöpohja tulisi päivittää vastaamaan rajaturvallisuuden alalla ilmenneitä tarpeita. Valtion itsemääräämisoikeuden kannalta on keskeistä, että sen rajoilla pystytään vastaamaan erilaisiin turvallisuusuhkiin.

2. Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen ja rajanylitysliikenteen rajoittaminen

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies viittaa Covid-19-pandemian aikana tehtyihin päätöksiin, joilla rajanylitysliikennettä rajoitettiin rajanylitystarkoitukseen ja muihin edellytyksiin perustuen. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat todenneet valtioneuvoston päätöksiä koskeneisiin kanteluihin antamissaan ratkaisuisissa (OKV/61/10/2020 ja EOAK/3257/2020), että valtioneuvoston päätökset ovat olleet lainmukaisia, mutta rajavartiolain 16 §:n sääntely on suppeaa ja osittain tulkinnanvaraista suhteessa Schengenin rajasäännöstöön ja muuhun unionin oikeuteen.

Ottaen huomioon rajavartiolain tulkinnanvaraisuuden toimivallasta rajanylitysliikenteen rajoittamiseen, apulaisoikeusasiamies pitää nyt esitettyä muutosehdotusta tältä osin perusteltuna. Apulaisoikeusasiamies pitää myös tärkeänä, että säännöksen rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevista päätöksistä ilmeni selkeästi, mitkä rajoitukset koskisivat Schengenin ulko- ja sisärajoja ja toisaalta mitkä rajoitukset koskisivat erikseen Euroopan unionin kansalaisia, Suomen kansalaisia ja muiden maiden kansalaisia.

Apulaisoikeusasiamies toteaa, että muutoinkin on syytä korostaa tarkkaa harkintaa siitä, millaisia eri henkilöryhmiin kohdistuvia ehtoja rajanylitysliikennettä rajoitettaessa on mahdollista antaa ja miten tällaisten ehtojen ja edellytysten toteutumista voidaan tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti valvoa päätettäessä rajanylityksen sallimisesta tai epäämisestä.

Elinkeinoelämän keskusliitto

Elinkeinoelämän keskusliiton näkemyksen mukaan toimenpiteenä rajanylityspaikan sulkemisesta poikkeava rajaliikenteen rajoittaminen esim. keskittämällä kansainvälisen suojelun hakeminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan laajamittaisen maahantulon tai toisen valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon vuoksi voi olla tarpeen ja perusteltua, jos se on välttämätöntä maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

Elinkeinoelämän keskusliitto korostaa kuitenkin, että Suomi ja suomalaiset työpaikat ovat enenevässä määrin riippuvaisia siitä, että myös ulkomaista työvoimaa on saatavilla. Työperäisen maahanmuuton kannalta on ensiarvoisen tärkeää huolehtia siitä, että tähän liittyvät luvitusprosessit ja työhön Suomeen tulevien henkilöiden asioiden käsittely rajanylityspaikoilla sujuu kaikissa tilanteissa mahdollisimman sujuvasti. Samoin rajanylityspaikkojen sujuva toiminta on olennaista mm. logistiikalle ja matkailulle. Näistä pitää huolehtia myös laajamittaisen maahanmuuton tilanteessa. Mikäli joidenkin rajanylityspaikkojen toimintaa joudutaan rajoittamaan, on olennaista, että viranomainen viestii asiasta mahdollisimman selkeästi ja ennakkolisesti ja mm. ulkomaalaisilla Suomeen työhön tulevilla, logistiikkatoimijoilla ja matkailuelinkeinon harjoittajilla samoin kuin

ulkomailta tulevilla matkailijoilla on mahdollisuus saada rajoituksista ja korvaavista palveluista ja rajanylityspaikoista ja niihin liittyvistä palveluista tieto mahdollisimman aikaisessa vaiheessa.

Liikenne- ja viestintäministeriö

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että ehdotuksen 16 §:än liittyy rajanylityspaikkojen liikenneyhteyksien arviointi ja soveltuvuus 16 §:n tarkoitukseen. Ministeriön näkemyksen mukaan keskeisimmille rajanylityspaikoille kaikilla maarajoilla johtavat vähintään tyydyttävät liikenneväylät, jotka mahdollistavat tilapäisesti tavanomaista suuremmat liikennemäärät.

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö huomioi, että toisin kuin tiettyjen rajanylityspaikkojen väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen voisi perusteluiden mukaan olla yleinen, koko ulkorajaliikennettä koskeva rajoitus. Tältä osin rajanylitysliikenteen rajoittaminen voisi olla vaikutuksiltaan todennäköisesti pidemmälle menevää perus- ja ihmisoikeusrajoitusten osalta kuin yksittäisten rajanylityspaikkojen sulkeminen. Esitysluonnoksessa ei kuitenkaan ollenkaan käsitellä rajanylitysliikenteen rajoittamista sääätämisyjärjestysperusteluissa tai kovin tarkasti käsitellä sitä kynnystä, milloin toimenpiteisiin voitaisiin ryhtyä. Oikeusministeriön mielestä esitysluonnosta tulee täydentää tältä osin.

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

Poliisihallitus

Poliisihallituksen näkemyksen mukaan on perusteltua rajoittaa lainsäädännön keinoin kansainvälisten rajanylityspaikkojen kautta kulkevaa liikennettä sellaisessa tilanteessa, kun Suomeen kohdistuu toisen valtion vaikutuksesta tapahtuvaa laajamittaista maahantuloa.

Sosiaali- ja terveysministeriö

Sosiaali- ja terveysministeriö pitää lähtökohtaisesti kannatettavana erityisesti rajavartiolain luonnoksen 16 §:n mukaisia mahdollisuuksia sulkea rajanylityspaikka väliaikaisesti, rajoittaa rajanylitysliikennettä ja keskittää kansainvälisen suojelun hakemista. Sosiaali- ja terveysministeriön näkemyksen mukaan ehdotus turvaa viranomaisten toimintakykyä häiriötilanteissa mahdollistamalla esimerkiksi resurssien kohdistamista. Ministeriö kiinnittää kuitenkin huomiota ehdotetun pykälän 1 momenttiin, ministeriön näkemyksen mukaan voisi olla perusteltua arvioida, tulisiko kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumisen lisäksi pykälässä mainita väestön hyvinvointiin tai toimintakykyyn liittyvä uhka. Lisäksi pykälässä voisi olla sanamuotona, että sisäministeriö päättää kiireellisissä tilanteissa tarvittavista välittömistä toimenpiteistä.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta on keskeistä turvata sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän toiminta ja estää palvelujen ylikuormittuminen ja ylikuormituksen tahallinen aiheuttaminen epäasiallisin perustein. Tilanne on vaikea, jos rajan yli tai muutoin Suomen lainkäyttövallan piiriin tulee ihmisiä, jotka ovat sosiaali- ja terveyspalvelujen tarpeessa. Keskitettyä rajanylityspaikkaa valittaessa otettava huomioon kyseisen alueen

sosiaali- ja terveydenhuollon mahdollisuus olla mukana järjestämässä tai tuottamassa tarvittavia palveluja. Ministeriö toteaa lisäksi, että vaikka vastaanotto järjestettäisiinkin maahantulon jälkeen ympäri maata, vastuu kiireellisen hoidon ja hoivan tarjoamisesta kohdistuu niille kunnille ja jatkossa hyvinvointialueille, joilla näitä rajanylityspisteitä sijaitisi.

Sosiaali- ja terveysministeriö kiinnittää huomiota 16 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa olevaan määrittelyyn vakavasta kansanterveysuhasta ja toteaa, että vakava kansanterveysuhka voi aiheutua myös muista rajat ylittävistä terveysuhkista kuin tarttuvista taudeista. Myös sosiaali- ja terveyspalveluiden käytön äkillinen lisääntymistä esimerkiksi hybridivaikuttamisen seurauksena voidaan pitää ainakin epäsuorasti vakavana kansanterveyden uhkana. Esimerkiksi Euroopan komissio antoi 11.11.2020 ehdotuksen, jolla uudistettaisiin neuvoston päätös (1082/2013/EU) rajat ylittävistä vakavista terveysuhkista (COM(2020) 727 final). Ehdotuksen yleistavoitteena on varmistaa ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu vahvistamalla Euroopan unionin kykyä hallita ja vastata kansanterveydellisiin hätätilanteisiin. Asetusehdotus pitää kaikki uhat (engl. all hazards) periaatteen, eli ei rajoitu ainoastaan tarttuviin tauteihin.

3. Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Amnesty Internationalin Suomen osasto

Amnesty toteaa, että esitysluonnoksessa jää epäselväksi, miten viranomaisen tulisi suhtautua raja-alueella tehtyyn ilmoitukseen kansainvälisen suojelun hakemisesta, jos hakemukset on keskitetty toiselle rajanylityspisteelle. Ihmisoikeuksien turvaamisen ja oikeusvarmuuden kannalta on keskeistä, että säännökset ovat riittävän yksiselitteisiä ja kansainvälisen ja EU-oikeuden mukaisia siinä, milloin ulkomaalainen on saapunut Suomen lainkäyttövallan piiriin siten, että turvapaikkahakemus on otettava käsittelyyn.

Amnesty katsoo, että viranomaiset eivät voi olla vastaanottamatta kansainvälisen suojelun hakemuksia henkilön tullessa raja-asemalle, vaikka kyseinen raja-asema ei kuuluisi keskittämisen piiriin, mikäli turvapaikanhakija joutuisi liikkumaan keskittämisen piiriin kuuluvalle raja-asemalle kohtuuttomissa oloissa esimerkiksi hakijaa uhkaavan vaaran (kuten viranomaisten tai muiden tahojen hakijaan kohdistaman väkivallan tai muiden ihmisoikeusloukkausten uhan vaara) takia, matkan pituuden tai vaikeuden takia, hakijan henkilökohtaisista ominaisuuksista tai olosuhteista johtuvista seikoista tai muusta syystä. Muutoin tosiasiallinen oikeus turvapaikanhakuun ei toteudu ja palautuskiellon loukkaus tulee arvioitavaksi. Tämä tulee Amnestyn mielestä lainsäädännössä täsmentää.

Amnesty korostaa, että rajaliikennettä rajoitettaessa sekä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisessä tulee turvata turvapaikanhakijoiden oikeudet sekä tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn myös tosiasiallisesti saavutettavissa olevin rajanylityspaikoin. Epämällä pääsyn rajalle rajaliikennettä rajoittamalla, rajanylityspisteitä sulkemalla tai turvapaikkahakemusten tekoa keskittämällä voidaan syyllistyä ehdottoman palautuskiellon loukkauksiin, mikäli tosiasiallinen mahdollisuus turvapaikanhakuun tällöin estyy. Lisäksi on oletettavaa, että esitys vaikuttaa heikentävästi haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten asemaan, mikäli heidän täytyy liikkua mahdollisesti pitkiäkin matkoja tietyllä rajanylityspaikalle.

Amnesty huomauttaa, että ehdotetussa rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa ei ole määritelty tarkemmin, mihin etuihin vakavan uhan tulee kohdistua tai mitä vakavalla uhalla oikeastaan tarkoitetaan. Perusteluissa todetaan, että vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon ei kuitenkaan tarvitsisi säännöksen mukaan olla laajamittaista, jotta valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Ehdotuksessa ei siten millään tavalla esitetä millä perusteella uhka ja sen vakavuus määritellään ja arvioidaan. Amnestyn mukaan oikeuksien rajoittamisen perusteet jäävätkin todella

epämääräisiksi eikä lainsäädännön täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus toteudu. Myös rajoitusten suhteellisuutta on vaikea arvioida, kun uhka-arvio jää niin täsmenmättömäksi.

Ehdotettu kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen soveltuu myös sellaiseen laajamittaiseen maahantuloon, johon ei liity vieraan valtion aktiivisia toimia tai minkään tahon pyrkimystä käyttää oikeuksia väärin tarkoituksiin. Amnesty toteaa, että tämä jää perusteluissa kuitenkin vähälle huomioidulle. Laajamittaista maahantuloa ei ole määritelty tarkemmin esimerkiksi sen osalta, kuinka monta henkeä laajamittaisuudella tarkoitettaisiin.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

Apulaisoikeusasiamies korostaa, että rajanylityspaikkoja suljettaessa, rajanylitysliikennettä rajoitettaessa tai kansainvälisen suojelun hakemista keskitettäessä on oltava riittävästi avoinna muita rajanylityspaikkoja, joissa 16 § 3 momentissa mainitut oikeudet voivat käytännössä toteutua. Apulaisoikeusasiamies pitää myös tärkeänä, ettei rajanylityspaikkojen välinen maantieteellinen etäisyys käytännössä muodostu esteeksi kansainvälisen suojelun tehokkaalle hakemiselle.

Esitysluonnoksesta ei käy apulaisoikeusasiamiehen mielestä riittävästi ilmi, millä käytännön tavoin voitaisiin varmistua siitä, että lapsen oikeudet ja lapsen etu toteutuisivat kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen toteuttamisessa. Apulaisoikeusasiamies pitää perusteltuna, että keskittämistoimenpidettä toimeenpantaessa suoritetaan erityistä harkintaa ilman huoltajaa saapuneisiin alaikäisiin ja lapsiperheisiin. Myös haavoittuvassa asemassa olevien hakijoiden tunnistamiseen tulee kiinnittää erityistä huomiota. Apulaisoikeusasiamies ei pidä poissuljettuna sitäkään mahdollisuutta, että nämä erityisen haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät jätettäisiin hakemisen keskittämisen ulkopuolelle.

Ihmisoikeuskeskus

Ihmisoikeuskeskus korostaa, että Suomi ei voi missään tilanteessa kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ilman, että toimenpiteellä loukattaisiin perustuslakiin, Suomea velvoittaviin EU-säädöksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sisältyvää palautuskiellon periaatetta. Ihmisoikeuskeskus pitää tärkeänä ja myönteisenä sitä, että tämä peruslähdekohta ilmenee selvästi esitysluonnoksesta.

Rajavartiolakia koskevassa esitysluonnoksessa on todettu EIT:n ratkaisun mukaisesti, että jotta tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn turvataan, olisi varmistettava, että tähän tarkoitukseen avoinna olevia rajanylityspaikkoja on riittävä määrä ja että hakijat saavat tietoa lähimmistä paikoista, joissa hakemus voidaan tehdä. Ihmisoikeuskeskus korostaa, että tämä on edellytys sille, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen turvaama ihmisoikeuksien toteutumisen vähimmäistaso saavutetaan.

Ihmisoikeuskeskus kiinnittää huomiota siihen, että 16 §:n 2 momentti kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen keskittämisestä kuitenkin mainitsee erikseen mahdollisuuden keskittää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottaminen yhteen rajanylityspaikkaan. Ehdotettu säännös perustuu tällöin lähtöoletukseen, että ainoastaan yksi avoinna oleva rajanylityspaikka voisi olla riittävä turvaamaan tosiasiallisen ja tehokkaan pääsyn turvapaikkamenettelyyn. Ihmisoikeuskeskus huomauttaa, että lain esitöissä tulisi kuitenkin tarkastella, missä määrin yksi rajanylityspaikka täyttää tosiasiallisen ja tehokkaan turvapaikkaprosessiin pääsyn edellytyksen. Esitysluonnoksessa ei tarkastella erikseen rajanylityspaikkojen välisten etäisyyksien kohtuullisuutta, ottaen huomioon Suomen ja Venäjän välisen ulkorajan pituuden.

Näistä syistä Ihmisoikeuskeskuksen mukaan esitysluonnosta tulee tarkentaa ja turvapaikkahakemusten keskittämistä koskevaa sääntelyä vielä tarkastella uudelleen siitä

näkökulmasta, miten varmasti voidaan turvata jokaisen tosiasiallinen ja tehokas mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Esitysluonnoksessa tulisi lisäksi tarkastella sitä, mitä kohtuulliset välimatkat rajanylityspaikkojen välillä Suomen ulkorajoilla voisivat tarkoittaa.

Lisäksi Ihmisoikeuskeskuksen mukaan jatkovalmistelussa tulisi huomioida, miten haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin sovelletaan rajanylityspaikkojen keskittämistä koskevaa sääntelyä. Jatkovalmistelussa voisi harkita sitä, tulisiko haavoittuvassa asemassa olevien ihmisryhmien, kuten lasten tai vammaisten henkilöiden, pääsy maahan turvata kaikilla rajanylityspaikoilla myös silloin, kun kansainvälistä suojelua hakevien vastaanottaminen muutoin keskitetään yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan.

Hallituksen esitysluonnoksessa todetaan, että jos 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. Ihmisoikeuskeskus pitää myönteisenä, että tämä on mainittu esitysluonnoksessa, mutta kyseistä käsittelyvelvollisuutta ja sen oikeusperustaa voisi olla tarpeen korostaa esitysluonnoksessa vielä enemmän.

Maahanmuuttovirasto

Maahanmuuttovirasto kannattaa ehdotettuja muutoksia rajanylitysliikenteen rajoittamisesta sekä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Etenkin laajamittaisessa maahantulossa ja silloin, jos toinen valtio käyttää muuttoliikettä hybridivaikuttamisen välineenä, on esityksessä kerrotun mukaisesti perusteltua keskittää hakemusten tekeminen paikkaan, jossa viranomaisilla on riittävät resurssit käsitellä hakemukset asianmukaisesti. Maahanmuuttoviraston näkökulmasta tämä olisi perusteena rajamenettelyn käyttöönotolle ja tarkoittaisi tilannetta, jossa kaikki sen piirissä olevat hakemukset ohjautuisivat rajamenettelyyn. Nyt rajavartiolaitokseen ehdotetut muutokset osaltaan edesauttaisivat poikkeuksellisen tilanteen organisointia alusta alkaen, kun kansainvälisen suojelun hakemusten rekisteröinti tapahtuisi keskitetysti. Rajamenettelyssä olevien hakijoiden siirtäminen majoituspaikkaan olisi mahdollista toteuttaa johdonmukaisemmin, kun siirrettävät henkilöt olisivat lähtökohtaisesti tietyillä raja-aseilla. Samalla rajamenettelyn luonteen mukainen henkilön pitäminen menettelyn ajan rajalla tai sen läheisyydessä toteutuisi todennäköisemmin.

Oikeuskansleri

Oikeuskanslerin näkemyksen mukaan esitysluonnoksen keskeinen oikeudellinen kysymys liittyy ennen kaikkea kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen suhteesta palautuskieltoon ja joukkokarkotuskieltoon sekä oikeuteen hakea turvapaikkaa.

Jos kuitenkin kansainvälisen suojelun keskittämisestä ja mahdollisesta maastorajalla olevista fyysisistä esteistä huolimatta ulkomaalainen saapuu Suomen alueelle ja ilmoittaa paikalla olevalle viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on otettava käsittelyyn. Oikeuskansleri kiinnittää huomiota siihen, että tältä osin esityksen perusteluissa viitataan ulkomaalaisen saapumiseen Suomen alueelle ilman mainintaa Suomen rajalla tehdystä hakemuksesta. Esityksessä jää osin tarpeettoman epäselväksi, miten viranomaisen tulisi suhtautua raja-alueella tehtyyn ilmoitukseen kansainvälisen suojelun hakemisesta, mikäli hakemukset on keskitetty toiselle rajanylityspisteelle. Lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on Suomen perustuslain näkökulmasta raja-alueella oleskellessaan Suomen viranomaisten lainkäyttövallan piirissä ja myös unionin turvapaikkamenettelyä koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi siitä alkaen, kun henkilö on saapunut rajalle. Ulkomaalaislain 94 §:n mukaan turvapaikkamenettelyssä käsitellään

Suomen rajalla tai alueella viranomaiselle esitetty hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Oikeuskansleri toteaa, että epäselvyyksien välttämiseksi esityksen jatkovalmistelussa tulisi täsmentää sitä, minkälaisissa olosuhteissa viranomaisen on otettava turvapaikkahakemus vastaan, vaikka hakemukset olisi keskitetty toiseen rajanylityspaikkaan.

Kuten esityksessä on todettu, niin tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn edellyttää, että tähän tarkoitukseen avoinna olevia rajanylityspaikkoja on avoinna riittävä määrä ja hakijat saavat tietoa lähimmistä paikoista, jotta oikeudet voivat käytännössä toteutua. Oikeuskansleri toteaa, että rajanylitysmahdollisuuksia on arvioitava kokonaisuutena ja oikeuksien tosiasiallisten toteutumisen varmistaminen jää osaltaan tapauskohtaiseen kokonaisarviointiin valtioneuvoston päätöstä tehtäessä.

Siltä osin kuin esityksen säätämisyjärjestyksessä todetaan, ettei sääntelyllä vaarannettaisi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa, oikeuskansleri haluaa nostaa esille, että turvapaikanhakijat ovat usein jo lähtökohdaltaan haavoittuvassa asemassa ja esimerkiksi yksin olevat alaikäiset turvapaikanhakijat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Myös muuttoliikettä välineellistävässä toiminnassa turvapaikanhakijat ovat yleensä haavoittuvassa uhrin asemassa, vaikka hybridivaikuttamisessa käytetään myös muita ihmisryhmiä, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen edellytyksenä on ehdotetussa rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa sen välttämättömyys vakavan uhan torjumiseksi. Oikeuskansleri huomauttaa, että momentissa ei ole kuitenkaan määritelty tarkemmin, mihin etuihin vakavan uhan tulee kohdistua. Ehdotettu uusi 2 momentti poikkeaa siten rajanylityspaikan väliaikaista sulkemista ja rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevasta pykälän 1 momentista, jossa vakava vaara on kytketty yleiseen järjestykseen, kansalliseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen. Oikeuskanslerin mukaan jatkovalmistelussa tulisi harkita säännöksen täsmentämistä tarkkarajaisemmaksi ottaen huomioon myös sääntelyn merkityksellisyys perus- ja ihmisoikeuksiin.

Esityksessä on tarkoitus vastata ennen kaikkea vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvaan välineelliseen muuttoliikkeeseen. Oikeuskansleri tuo esille, että esityksen perusteluissa jää vähäiselle huomiolle se, että ehdotettu kansainvälisten suojelun hakemisen keskittäminen soveltuu myös sellaiseen laajamittaiseen maahantuloon, johon ei liity vieraan valtion aktiivisia toimia tai minkään tahon pyrkimystä käyttää oikeuksia vääriin tarkoitukseen.

Oikeusministeriö

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

Rajanylityspaikkoja tulee olla riittävä määrä, jotta henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua, kuten myös esityksen säätämisyjärjestelyperusteluissa mainitaan. Oikeusministeriö huomauttaa, että esitysluonnoksessa jää avoimeksi, miltä osin itse säädösteksti on linjassa esityksen säätämisyjärjestelyperusteluissa esitetyn lähtökohdan kanssa. Mikäli Suomen pitkällä ulkorajalla olisi avoinna vain yksi rajanylityspaikka, herää kysymys siitä, miltä osin tosiasiallinen mahdollisuus kansainväliseen suojeluun toteutuu erityisesti, mikäli kyseinen rajanylityspaikka olisi mahdollisesti vaikeasti saavutettavissa olevalla paikalla. Oikeusministeriön mukaan esitysluonnos edellyttää tältä osin huomattavasti vahvempia perusteluja sen osalta, että hakemusten keskittäminen vain yhteen paikkaan, mahdollisesti hyvin haastavasti saavutettavissa olevaan paikkaan, olisi riittävä määrä

rajanylityspaikkoja ja että kyseinen järjestely olisi linjassa Suomen kansainvälisten velvoitteiden kanssa.

Lisäksi ehdotetun 16 §:n 2 momentin mukaan keskittäminen mahdollisesti jopa yhteen rajanylityspaikkaan voitaisiin tehdä, jos se olisi välttämätöntä laajamittaisen maahantulon tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Oikeusministeriö huomauttaa, että tältä osin perustelut ja soveltamiskynnys jäävät erityisesti avoimeksi sen osalta, mitkä kaikki ”laajamittaisen maahantulon” tilanteet voisivat johtaa siihen, että kansainvälisen suojelun hakeminen ns. resurssikysymyksenä voitaisiin keskittää jopa vain yhteen rajanylityspaikkaan turvaten samalla tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua.

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

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

Pakolaisneuvonta

Pakolaisneuvonta toteaa, että esitysluonnos on ristiriitainen erityisesti siltä osin, että siinä toisaalta todetaan, että oikeus hakea turvapaikkaa ja ehdoton palautuskielto sitovat myös poikkeusoloissa, mutta tosiasiallisesti siinä ehdotetaan mahdollisuutta myös ns. normaalioloissa rajoittaa näitä ehdottomia perus- ja ihmisoikeuksia.

Kuten esitysluonnoksessakin todetaan, hybridivaikuttamiselle ei ole olemassa yleisesti hyväksyttyä määritelmää. Luonnoksen perusteluiden mukaan ”vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon” ei tarvitse olla laajamittaista, jotta valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä eli käytännössä rajoittamisesta. Pakolaisneuvonta huomauttaa, että sitä, mihin arvio vakavan uhan mahdollisuudesta perustuu, ei avata eikä perustella mitenkään. Pakolaisneuvonnan näkemyksen mukaan sisäministeriölle ollaan käytännössä antamassa oikeus rajoittaa normaalioloissa turvapaikanhakuoikeutta, ennalta määrittelemättömän uhan mahdollisuuteen perustuen, ennen kuin mitään uhkaavaa on ehtinyt edes tapahtua.

Pakolaisneuvonta toteaa, että perus- ja ihmisoikeuksiin kajoavan lainsäädännön tulee olla tarkkarajaista. Perus- ja ihmisoikeuksia voi rajoittaa vain, kun se on välttämätöntä ja vain sen verran kuin se on tarpeen.

Lakiluonnoksesta ei selviä, miten turvattaisiin tosiasiallinen oikeus hakea turvapaikkaa tilanteessa, jossa turvapaikanhakeminen olisi sallittu vain määritellyissä rajanylityspaikoissa. Pakolaisneuvonta vastustaa luonnoksessa esitettyä mahdollisuutta keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan.

Poliisihallitus

Poliisihallituksen mukaan kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan parantaa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen edellytyksiä. Poliisin ulkomaalaisvalvonnan ja rikostorjunnan näkökulmasta on tärkeää huomioida se, että muuttoliikettä välineellistävissä toiminnassa käytetään sellaisiakin ihmisryhmiä, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa. Hybridivaikuttamisessa voidaan käyttää myös Suomen valtiota kohtaan vihamielisiä henkilöitä tai ryhmiä taikka extremistisiä ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä, joita voi saapua maahan kansainvälistä suojelua tarvitsevien ihmisten joukossa. Tästä johtuen on ensiarvoisen tärkeää, että viranomaisten resurssit pystytään kohdistamaan huolellisen ja laadukkaan turvapaikatutkinnan suorittamiseen jo heti maahan saapumisen yhteydessä. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan tämä varmistetaan parhaiten kansainvälisen suojelun hakemusten vastaanottamisen keskittämisellä.

Poliisihallitus pitää hyvänä sitä, että esityksessä on huomioitu myös vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa. Itsehallintolain 27 §:n 26 kohdan mukaan ulkomaalaisasiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, joten ehdotettu sääntely kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä tulisi sovellettavaksi myös Ahvenanmaan maakunnassa.

Yhdenvertaisuusvaltuutettu

Yhdenvertaisuusvaltuutettu toteaa olevan ensiarvoisen tärkeää, että niin unionin kuin Suomen kansallisissa toimissa huolehditaan siitä, että oikeus hakea turvapaikkaa ja saada palautuskiellon suojaa turvataan. Palautuskieltoon sisältyy, että valtion on tarjottava todellinen ja tehokas mahdollisuus hakea turvapaikkaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu kiinnittää huomiota, että esitysluonnoksessa mahdollistettaisiin turvapaikkahakemuksen jättämisen rajoittaminen jopa yhteen rajanylityspaikkaan ja yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan on katsottavissa, että kyse on perustuslain 9 § 4 momentissa ilmaistun perusoikeuden, palautuskiellon, rajoituksesta, joka kohdentuisi joihinkin Suomesta turvapaikkaa hakeviin henkilöihin. Tällaisen rajoituksen, ja samalla erilaisen kohtelun, tulisi perustua lakiin, sekä olla välttämätön ja oikeasuhtainen.

Valtioneuvosto voisi päättää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rajoituksista myös ilman, että kyse olisi laajamittaisesta maahantulosta, olennaista olisi arvio siitä, että keskittäminen on välttämätöntä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että esityksessä jää täysin avoimeksi, mikä tuon vakavan uhkan luonne on, mikäli kyse ei ole suuresta määrästä turvapaikanhakijoita, eivätkä myöskään poikkeusolojen toteamisen edellytykset toteudu.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan säännökseen tulisi kirjata, että valtioneuvoston päätöksellä rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottoa on varmistettava, että hakijoilla säilyy todellinen ja tehokas mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Yhdenvertaisuusvaltuutettu huomauttaa, että tämä ei toteutuisi silloin, jos kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettäisiin esimerkiksi vain yhteen rajanylityspaikkaan Suomen ja Venäjän välisellä rajalla. Rajapisteiden aukiolon ja erityisesti kansainvälistä suojelua koskeville rajoituksille tulisi määritellä selkeät kriteerit rajavalvontalain

16 § 2 momentissa, tai vähintäänkin perusteluissa määritellä tarkemmin, milloin rajoittaminen olisi mahdollista.

4. Omaisuuden luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

Esitetyssä 39 a §:ssä omaisuuden luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus tulee kyseeseen sillä edellytyksellä, että yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista. Apulaisoikeusasiamies huomauttaa, että perusoikeusrajoituksen suhteellisuuden kannalta säännöksessä ilmaistu ”Rajavartiolaitoksen yksittäinen tehtävä” ilman että tällaista tehtävää olisi millään tavoin tarkennettu kuvaamalla esimerkiksi tehtävän vakavuutta tai poikkeuksellisuutta voi olla jossain määrin ongelmallinen, varsinkin jos toimenpide voi kohdistua jopa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Apulaisoikeusasiamiehen näkemyksen mukaan tältä osin suhteellisuusvaatimuksen kannalta saattaisi muutoinkin olla perustelua eriyttää päätöksentekoa ja sen edellytyksiä sen mukaan, tuleeko luovuttamisen kohteena olemaan jonkun tosiasiallinen koti (asumiseen tarkoitettu paikka) vai muu rakennuksen osa tai huone. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että kysymyksenalaiseksi jääkin, tuleeko tällainen omaisuuden suojaan puuttuva menettely harkittavaksi minkä tahansa Rajavartiolaitoksen yksittäisen tehtävän suorittamisen yhteydessä.

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

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

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

Elinkeinoelämän keskusliitto

Esitetyn 39 a §:n 2 momentissa todetaan: ” 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.” Elinkeinoelämän keskusliiton mielestä tähän listaan tulee lisätä kieltoperusteeksi myös se, jos omistaja tai haltija tarvitsee samanaikaisesti omaisuutta omaan huoltovarmuuskriittiseksi katsottavaan toimintaansa.

”Muu vakava tilanne” ei olisi tässä suhteessa sanamuodoltaan riittävä. Lisäksi, jos omaisuutta käytetään ansiotoiminnassa ja sen ottamisesta rajavartiolaitoksen käyttöön aiheutuu tulonmenetyksiä, myös ne tulee korvata. Korvauskysymyksissä tulee myös aina huomioida se, että korvattavaa vahinkoa voi joissain tapauksissa syntyä samanaikaisesti sekä omistajalle että haltijalle riippuen omaisuuden luonteesta ja sitä koskevista sopimuksista osapuolten välillä.

Kiinteistöliitto

Kiinteistöliitto kiinnittää huomiota tarpeeseen täsmentää esitysluonnosta vastaamaan paremmin erilaisia kiinteistönomistamisen muotoja. Ehdotuksessa tulisi huomioida myös yhteisömuotoinen kiinteistönomistus, pitäen sisällään esimerkiksi erilaiset asuinyhteisöt kuten asunto-osakeyhtiöt ja erilaiset vuokratilayhteisöt. Ehdotusta tulisi täsmentää huomioiden kiinteistönomistamiseen liittyvän perusoikeussuojan lisäksi asunto-osakeyhtiöiden osakeomistukseen perustuvan hallintaoikeuden suojan rinnastuminen kiinteistönomistajan omaisuuden suojaan.

Esitetty 39 a § jättää Kiinteistöliiton mukaan merkittäviä kysymyksiä epäselväksi, kuten esimerkiksi millaisen käyttötarkoituksen rakennuksiin ehdotettu oikeus liittyy, keneen määräys kohdistetaan, kenelle korvaus maksetaan ja milloin, onko lähtökohtana tilapäinen vai pysyvä käyttöoikeus, mitä tarkoitetaan majoituspalvelulla sekä milloin käsillä on ihmishengen pelastamiseksi välttämätön tilanne, joka ohittaa omaisuuden omistajan tai haltijan oman oikeuden?

Samoin huomioon olisi otettava perustuslain 10 §:ssä säädetty asumiseen liittyvä kotirauhan suoja. Asuinhuoneistoja käytetään ihmisten koteina ja ne ovat kotirauhaa turvaavan perusoikeuden, kuten myös yksityisen omaisuuden suojan piirissä. Perusoikeuden rajoituksen tulee aina perustua lakiin, joka on täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laadittu. Perusoikeuden ydinalueen rajoittamisen kieltä on syytä huomioida myös lopullisen muutosehdotuksen perusteluissa tarkemmalla tasolla.

Kiinteistöliitto pitää välttämättömänä, että käyvän hinnan määräystä koskevaa periaatetta täsmennetään. Samoin on välttämätöntä säätää muutoksenhakuoikeudesta.

Liikenne- ja viestintäministeriö

Rajavartiolakiin ei tällä hetkellä sisälly poliisilain (872/2011) 9 luvun 3 §:n kaltaista yleistä avustamisvelvollisuutta. Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan myöskään ehdotetun 39 a §:n soveltamisala ei ole yhtä täsmällinen kuin poliisilain 9 luvun 3 §:n soveltamisala. Ehdotetusta pykälästä ei käy selkeästi ilmi, mihin tilanteisiin tai tehtäviin sitä voitaisiin käyttää. Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan jatkovalmistelussa voisi tämän vuoksi olla tarve tarkentaa ehdotetun 39 a §:n soveltamisalaa. Kyseessä on toimivaltuus, josta ministeriön mukaan olisi perusteltua säätää täsmällisemmin ja tarkkarajaisemmin joko pykälän 1 momentissa tai muutoin ehdotetussa pykälässä siten, että toimivaltuus kattaa yhteneväällä tavalla 1 momentin 1 ja 2 kohdat.

Liikenne- ja viestintäministeriön näkemyksen mukaan voisi olla tarpeellista, että valmiuslakiin ehdotetun 122 a §:n ja nyt rajavartiolakiin ehdotettavan 39 a §:n suhdetta selkeytettäisiin, koska vaikuttaa siltä, että rajavartiolain muutoksella annettaisiin rajavartiolaitokselle esitettyä valmiuslain 122 a §:ä laajemmat oikeudet määrätä kuljetuksista normaaliolojen häiriötilanteissa. Tämä voisi tarkoittaa sitä, että valmiuslain kuljetuksia koskeva sääntely tulee tarpeettomaksi. Tästä syystä voisi olla perusteltua jatkovalmistelussa arvioida, onko rajavartiolakiin ehdotettavan sääntelyn jälkeen valmiuslain 122 a § lainkaan tarpeellinen. Mikäli johtopäätös olisi se, että 122 a § ei ole rajavartiolakiin tehtävän muutoksen jälkeen tarpeellinen, valmiuslakia ei tulisi näiltä osin muuttaa.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa lisäksi, että rajavartiolaitokseen ehdotettavan 39 a §:stä ei ilmene, miten määräystä sovellettaisiin käytännössä (esimerkiksi kuljetusten suorittajien valitseminen, sopiva kuljetuskalusto ja kuljetusten priorisointi suhteessa muihin kuljetuksiin). Merkityksellistä on tällöin se, että kuljetusyrittäjillä voi olla voimassaolevia sopimuksia, joilla ne toteuttavat lakisääteisiä tehtäviä (esimerkiksi koulukuljetukset, sairaskuljetukset, KELA-kuljetukset, vammaiskuljetukset, urakat/teiden sekä kunnossapitosopimukset). Kaikista näistä on säädetty normaaliolojen lainsäädännössä, minkä johdosta lakiehdotuksen 39 a §:n ja näiden muiden lakisääteisten velvoitteiden keskinäinen suhde ja priorisointi jäävät avoimeksi. Liikenne- ja viestintäministeriö pitää tärkeänä, että jatkovalmisteluissa tätä suhdetta arvioitaisiin ja täsmennettäisiin. Ministeriö pitää välttämättömänä, että lakiehdotuksen 39 a §:n 2 momentissa otetaan huomioon myös sopimussuhteisiin aiheutuvien haittojen korvaaminen sekä näistä aiheutuvat oikeusturvaseikat. Muutoinkin oikeusturvaan voisi olla perusteltua kiinnittää jatkovalmistelussa enemmän huomiota.

Liikenne- ja viestintäministeriö toteaa, että voisi lisäksi olla perusteltua täsmentää ehdotettua 39 a §:ä niiltä osin, kenellä on oikeus määrätä pykälän soveltamisalaan liittyvistä velvoitteista. Säännöksen tulisi mahdollisesti tarkoittaa vain sotilasvirassa palvelevia henkilöitä.

Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry

MTK huomauttaa, että ehdotettu uusi pykälä 39a § ei ole velvollisuuden kohteen osalta riittävä. Vähintään luutnantin arvoinen rajavartiomies voisi esityksen mukaan ilmeisen itsenäisesti tehdä haltuunotto-/pakkopalvelupäätöksen, mikä on MTK:n näkemyksen mukaan erittäin poikkeuksellista julkisen vallan delegointia hallintotasolle. Pykälässä olisi asiallista todeta, että haltuunotto- tai suoritusvelvollisuus lakkaa tai se pitää lakkauttaa viipymättä tarpeen poistuttua. Esitys jättää epäselväksi, että miten tällainen poikkeustila ylipäätään lakkaisi, tarvitsisiko se uudelleen luutnantin päätöksen asiasta, vai onko päätös lähtökohtaisesti määräaikainen. Rajavartiomiehellä tarkoitetaan laissa rajavartiolaitoksen hallinnosta 15§:n mukaista rajavartiolaitoksen virkamiestä. MTK toteaa, että lain perusteluissa olisi hyvä selkeyttää, miten toimivaltuus suhteutuu reservistä palvelukseen käskettyjen asevelvollisten osalta.

MTK toteaa, että kiinteän omaisuuden haltuunoton osalta pitäisi viitata lunastuslain mukaiseen täyteen korvaukseen (sis. kohde-, haitta- ja vahingonkorvaukset). Nyt esityksessä terminologia on epäselvää, kun puhutaan sekä käyvästä hinnasta ja täydestä korvauksesta. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että PL 15 § täyden korvauksen vaatimus täyttyy lähtökohtaisesti ainakin silloin, kun korvauksen osalta viitataan lunastuslain korvauserusteisiin. Lausunnolla olevassa esityksessä kuitenkin puhutaan ”täydestä korvauksesta”, jolloin viittauksen puuttuminen synnyttää epäselvyyden siitä, tarkoitetaanko tällä samaa kuin PL 15§:ssä ja lunastuslaissa. Ehdotuksessa puhutaan ”omaisuudelle aiheutuneen” vahingon korvaamisesta, mutta lunastuslain mukaan korvattavana vahinkona voi ja pitää tulla korvattavaksi myös esimerkiksi tulonmenetykset, kuten menetykset elinkeinotoiminnassa. Viittaussäännös voisi yhtä lailla olla lakiin kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Kyseisessä laissa korvausten osalta (vanha ns. puolustuslunastuslaki) varmistetaan omaisuuden menettäjälle kalleimman käyvän hinnan mukainen täysi korvaus, mikä on lunastuslain täyden korvauksen periaatetta astetta korkeampi. Kansallisen turvallisuuden ja puolustuksen osalta olisi johdonmukaista, että Rajavartiolaitoksen toiminnasta korvattaisiin samoin perustein kuin puolustusvoimien toiminnasta.

MTK huomauttaa, että esityksen viimeistelyssä tulee huomioida myös tiedonantoon liittyvät yksityiskohdat. Pakkotoimen kohteena olevaan maanomistajaan tai yrittäjään tulee viipymättä olla yhteydessä, kun tilanne sen sallii.

MTK toteaa, että luonnoksessa esitetystä muodosta korvauksien osalta laista puuttuu kokonaan prosessi korvauksien määräytymisestä. Omaisuuden luovuttajalla tai muun pakkotoimen kohteella tulee olla mahdollisuus lunastuslain mukaiseen jälkitoimitukseen ja korvauksenmääritystoimitukseen, jossa puolueeton taho määrittää asianmukaiset korvaukset menetyksistä.

Palveluiden suoritevelvollisuuden osalta esityksessä puhutaan ”käyvästä hinnasta”. Palveluiden suoritevelvollisuus on uuden tyyppinen pakkovelvoite, joka ei ehkä suoraan rinnastu pakkolunastamiseen, eikä suoranaisesti, tai ainakaan eksklusiivisesti omaisuuden suojaan. Kuitenkin jos ”käyvän hinnan” suorittaminen tällaisista pakkopalveluista synnyttää liiketaloudellista tappiota elinkeinonharjoittajalle, niin tällainen tappio pitäisi myös kompensoida (olettaen, että elinkeinonharjoittaja ei myisi normaalissa markkinatilanteessa tappiolla palveluita).

MTK nostaa esille edellytyksen, että oikeusturvatakeet tulisi olla järjestetty hyvin; pakkotoimen kohteella tulee olla mahdollisuus saada asiasta perusteltu päätös ja muutoksenhakumahdollisuus. Lain luonteen takia näitä ei voida perustellusti järjestää samalla tavoin kuin normaalitilanteissa, koska haltuunoton tulee olla tehtävissä nopeasti ja keveällä menettelyllä. Kuitenkin, jos oikeudellisia tai taloudellisia virheitä ilmenee myöhemmin, nämä täytyy olla mahdollista kompensoida asianmukaisissa prosesseissa.

Oikeusministeriö

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että laajuudeltaan nyt ehdotettu uusi 39 a § kattaa sellaista sääntelyä, jota on tyyppillisesti sisällytetty valmiuslakiin (vrt. valmiuslain 110 §).

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

Oikeusministeriö kiinnittää vielä erityistä huomioita siihen, että omaisuuden luovutusvelvollisuus voisi koskea myös rakennuksia. Nyt ehdotettuun sääntelyyn ei ole tehty vastaavia rajoituksia kuin puolustusvoimain (551/2007) 14 §:ään. Lisäksi säätämisympäristöjen mukaan toimivaltuudet on lähtökohtaisesti rajattu lyhyeen jaksoon, mutta kyseessä voisi olla myös mahdollisesti pidempi käyttö ja/tai pysyvä luovutus. Perustuslain 10 §:n 3 momentin mukaan lailla voidaan säätää perusoikeuksien turvaamiseksi tai rikosten selvittämiseksi välttämättömistä kotirauhan piiriin ulottuvista toimenpiteistä. Kyseessä on kvalifioitu rajoituslauseke, jossa on erikseen tyhjentävästi jo perustuslaissa säännelty sallitut rajoitukset, joita voidaan täsmentää tarkemmin lailla.

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

Luonnoksen 39 a §:n 1 momentin 2 kohdassa säännellään myös palveluiden suorittamisvelvollisuudesta. Oikeusministeriön edellä mainitut kommentit omaisuuden

luovutusvelvollisuudesta soveltuvat pitkälti myös palveluiden suorittamisvelvollisuuteen, mitä tulee mm. suorittamisvelvollisuuden laajuuteen.

Oikeusministeriö toteaa, että palveluiden suorittamisvelvollisuus tarkoittaa mm. rajoitusta perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvatulle henkilökohtaiselle vapaudelle. Sääntelyä tulee täsmentää siten, että siitä ilmenee henkilöiden kyky tosiasiallisesti suoriutua heiltä edellytettävistä palveluista. Lisäksi sääntelyssä jää avoimeksi, kuinka pitkäaikaisesta suoritusvelvollisuudesta voisi olla kysymys, koska säätämisyjärjestysperusteluiden mukaan palveluiden suoritusvelvollisuus on vain lähtökohtaisesti rajattu lyhyeen jaksoon. Tässä ehdotettu sääntely jälleen soveltamisalaltaan rinnastuu enemmän valmiuslain kaltaiseen sääntelyyn, joskin esimerkiksi valmiuslain 95 §:n 1 momentin mukainen työvelvollisuus on rajattu vain lain 3 §:n 1 ja 2 kohdan mukaisiin poikkeusoloihin ja työvelvollisuus koskee vain 18–68-vuotiaita, kun taas saman pykälän 2 momentin työvelvollisuus koskee myös vain tiettyjä poikkeusoloja ja edellyttää tiettyä ammattitaitoa.

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

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

Päeesikunta

Päeesikunta huomauttaa, että ehdotetusta 39 a §:stä ja sen perusteluista ei käy riittävän selkeästi ilmi, koskeeko siinä mainittu luovutusvelvollisuus myös muita viranomaisia, jotka toimivat samalla toiminta-alueella. Pykälää voisi tulkita niin, että omaisuuden luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus Rajavartiolaitokselle koskisi muita viranomaisia, esimerkiksi myös Puolustusvoimia. Päeesikunnan näkemyksen mukaan oikeustilan ei tule olla tällainen, sillä se vaarantaisi Puolustusvoimien lakisäätteisten tehtävien suorittamisen. Lisäksi epäselväksi jää, onko 39 a §:ssä tarkoitettu rajavartiomies toimivaltainen määräämään Puolustusvoimien henkilöstöä ja kalustoa tukemaan Rajavartiolaitoksen tehtävässä ilman Puolustusvoimista annetussa laissa ja rajavartiolaissa säädettyä virka-apumenettelyä.

Päeesikunta toteaa, että Puolustusvoimat antaa virka-apua Rajavartiolaitokselle perustuen nykyiseen ja toimivaan säädösperustaan. Päeesikunnan näkemyksen mukaan 39 a §:ää tulee tarkentaa esimerkiksi lisäämällä siihen "yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen". Tämä vastaisi poliisilain (872/2011) 9 luvun 3 sääntelyä vastaavassa tilanteessa.

Puolustusministeriö toteaa omassa lausunnossaan, että Päeesikunnan tekemät huomiot ovat relevantteja ja puolustusministeriö kannattaa lausuntokierroksella olevia esityksiä Päeesikunnan täydennyksin.

Työ- ja elinkeinoministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa, että ehdotetun pykälän perusteluissa voisi viitata julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain (1397/2016) mukaisiin menettelyihin sekä mahdollisesti putu-hankintalakiin. Uudella 39 a §:llä ei voi poiketa hankintalain velvoittavasta sääntelystä.

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö kiinnittää huomiota siihen, ettei 39 a § pykälässä rajoiteta tahoja, jolle määräys voidaan antaa. Yksityiskohtaisissa perusteluissa kuitenkin todetaan, että 39a §:n 1 momentin 2 kohdan määräys kohdistuisi ensisijaisesti elinkeinon harjoittajiin, jotka muutoinkin tarjoavat säännöksessä tarkoitettuja palveluja, sen sijaan 1 momentin 1 kohdan määräyksen osalta ei perusteluissa ole rajoitettu tahoja, jolle määräys voidaan antaa.

Valtiovarainministeriö tuo esille valtion yhteisistä tieto- ja viestintäteknisistä palveluista annetun lain (1226/2013 myöh. TORI-laki) 15 §:n 2 momentin sekä julkisen hallinnon turvallisuusverkko toiminnasta annetun lain (10/2015 myöh. TUVE-laki) 14 §:n 4 momentin. Valtiovarainministeriö katsoo, että rajavartiolaikiin esitetty uusi 39 a § on päällekkäinen 39 a §:n 1 momentin 1 ja 2 kohdissa mainittuja viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja -välineitä sekä tieto- ja viestintätekniisiä palveluja koskevilta osin edellä mainittujen TORI- ja TUVE-lakien kanssa. Edellä mainittuja välineitä hallinnoi ja omistaa sekä palveluita tuottavat TORI- ja TUVE-lakien mukaisesti myös Valtion tieto- ja viestintätekniikkakeskus Valtori sekä valtion omistama Suomen Erillisverkot Oy (myöh. ERVE). Käytännössä edellä mainittujen toimijoiden omaisuuden ja palveluiden luovutusvelvollisuus voisi vaarantaa muiden viranomaisten, mukaan lukien alueella toimivien turvallisuusviranomaisten toiminnan, mikäli Valtorin ja ERVE:n omaisuuden ja palveluiden käyttöä ei koordinoita. Tämän lisäksi valtiovarainministeriö tuo esille, että käsillä olevan valmiuslain tarkistuksen yhteydessä on todettu, että julkisen hallinnon toimivaltuuksia suhteessa yksityisiin tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tuottajiin on tarpeen pohtia tarkemmin.

Julkisen hallinnon toiminta on suurelta osin riippuvainen ICT-alan yritysten tuottamista palveluista sekä niiden hallinnassa olevista ICT-laitteista ja varaosista. Yksityisen ICT-palvelutuotannon ja yritysten hallinnassa olevien ICT-laitteiden käytön priorisointi on siis yhtä toimialaa laajempi kysymys, joka tulisi ratkaista ehkä pikemminkin yleislainsäädännön tasolla kuin sektorikohtaisia priorisointisäännöksiä valmistelemalla. Valtiovarainministeriö kuitenkin katsoo, että rajavartiotoiminnassa kuten pelastustoiminnassakin on kysymys omaisuuteen ja henkeen liittyvien vahinkojen rajaamisesta lyhyellä aikavälillä, jolloin lyhytaikainen yksityisomaisuuden ja yksityisen palvelujen käyttöönotto voi olla perusteltua tilanteen hallitsemiseksi. TORI- ja TUVE-palvelujen priorisointimekanismien kautta on myös mahdollista saada nopeasti tukea Valtorilta ja Suomen Erillisverkot Oy:ltä, jolloin toimialakohtainen säätely ei ole välttämätöntä.

Edellä esitetyn johdosta valtiovarainministeriö katsoo, että esitettyä rajavartiolaikin muutosta omaisuuden ja palveluiden luovuttamisvelvollisuutta tulisi rajata koskemaan esim. yksityishenkilöitä, yksityisiä elinkeinonharjoittajia ja yhteisöjä. Vaihtoehtoisesti sääntelyn ulkopuolelle tulisi rajata TORI- ja TUVE-laissa tarkoitettu toiminta. Yhtä toimialaa koskevalla säätelyllä ei ole tarkoituksenmukaista muuttaa valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen ja turvallisuusverkon palvelujen tuotannon ja käytön ensisijaisuus-, kiireellisyys- tai muuta tärkeysjärjittelyä koskevaa säätelyä. Riippuen lopullisesta pykälämuutostusta, valtiovarainministeriö ehdottaa, että säännöksen loppuun voisi lisätä informatiivisen viittauksen TORI- ja TUVE-lakien ensisijaisuus- ja tärkeysjärjittelyä koskeviin säännöksiin.

5. Rajaesteet

Amnesty Internationalin Suomen osasto

Amnesty toteaa, että henkilön voidaan katsoa saapuneen maahan paitsi silloin, kun hän on fyysisesti rajojen sisäpuolella myös silloin, kun hän on tosiasiallisesti valtion tai sen toimijoiden tehokkaan ja tosiasiallisen kontrollin piirissä rajojen ulkopuolella. Täten myös rajaesteisiin ja

niiden mahdollisiin ylityksiin liittyä paljon tulkinnanvaraisia ja ihmisoikeusloukkauksille altistavia kysymyksiä. Amnestyn mukaan on syytä miettiä jo valmiiksi, miten mahdollisissa rajaesteiden ylitystapauksissa toimitaan niin, että ei syyllistyä ihmisoikeusloukkauksiin. Rajaesteillä ei saa tosiasiallisesti estää turvapaikanhakua.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies

Rajaesteen rakentaminen raja-aukon reunan sijasta tarkoituksenmukaiselle kohdalle rajavyöhykettä saattaa aiheuttaa merkittäviäkin haittoja maanomistajalle omaisuutensa käytössä. Apulaisoikeusasiamies pitää perusteltuna, että rajaesteen rakentamisessa harkitaan korostuneesti myös sitä, olisiko lunastusmenettely joissain tarkoituksissa tarkoituksenmukaisempi ja kohtuullisempi ratkaisu rajaesteestä maanomistajalle aiheutuvien käyttörajoitusten johdosta.

Esitysluonnoksessa on mainittu, että toimenpiteen aiheuttamasta vahingosta ja haitasta olisi maksettava maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle täysi korvaus. Säännöksen yksityiskohtaisissa perustelussa sekä ehdotetussa 50 §:ssä mainitaan kuitenkin käyvän hinnan mukaisesta korvauksesta. Apulaisoikeusasiamies toteaa, että esitysluonnoksessa tulisi tehdä tarkemmin selkoa näiden käsitteiden mahdollisesta erosta ja pitäydyttäisiin mahdollisuuksien mukaan käyttämään yhdenmukaista lunastuslainsäädännössä omaksuttua käsitettä.

Apulaisoikeusasiamies pitää mahdollisena, että esitysluonnoksessa kuvatun kaltaisten rajaesteiden rakentamisella voi olla haitallista vaikutusta saamelaisien elinkeinojen harjoittamiseen, mutta myös kokonaisvaltaisemmin saamelaisyhteisöön ja -kulttuuriin. Perustuslaista ja kansainvälisistä sopimuksista johdettavissa oleva saamelaiskulttuurin heikentämiskielto tarkoittaa sitä, etteivät viranomaisten toimenpiteet saisi heikentää alkuperäiskansana saamelaisille kuuluvia oikeuksia harjoittaa ja ylläpitää kulttuuriaan.

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

Elinkeinoelämän keskusliitto

Esitetyn 50 §:n 2 momentissa todetaan: ” 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.” Korvauskysymyksissä tulee myös aina huomioida se, että korvattavaa vahinkoa voi joissain tapauksissa syntyä samanaikaisesti sekä omistajalle että haltijalle riippuen omaisuuden luonteesta (kiinteistö, tarpeisto, irtaimisto) ja sitä koskevasta sopimuksista osapuolten välillä. Elinkeinoelämän keskusliitto toteaa, että olisikin selkeintä, että sana *tai* korvattaisiin sanalla *ja* (”...suoritetaan maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus”). Elinkeinoelämän keskusliitto huomauttaa, että missään tapauksessa *tai*-sanaa ei tule tulkita niin, että se poissulkisi kahdelle eri taholle maksettavat korvaukset. Lisäksi, jos omaisuutta käytetään ansiotoiminnassa ja rajaesteen rakentamisesta aiheutuu tulonmenetyksiä, myös ne tulee korvata.

Edellä kerrottu koskee myös esitetyn 50 a §:n 3 momenttia. Myös näissä tilanteissa korvaus on suoritettava kaikille vahinkoa kärsineille, omaisuutta koskevien sopimusten mukaisesti. Lisäksi, jos omaisuutta käytetään ansiotoiminnassa ja siihen tehtävistä muutostöistä aiheutuu tulonmenetyksiä, myös ne tulee korvata.

52 §:n rajavyöhykelupaa koskevaan säännökseen esitetään lisättäväksi uusi 1 momentin 3 a) -kohta. Vaikka säännöksen 3 momentissa todetaan: ” Lupa (rajavyöhykelupa) annetaan, jos siihen on asumisesta, työstä, ammatista, elinkeinosta, liiketoiminnasta tai harrastuksesta johtuva tai muutoin hyväksyttävä syy eikä luvassa annetun oikeuden käyttämisestä ilmeisesti aiheudu vaaraa rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiselle”, voi käytännössä tulla tilanteita, joissa lupaa ei näistä perusteista huolimatta myönnetä, jos oikeuden käyttämisestä katsottaisiin aiheutuvan vaaraa rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiselle. Koska kyseessä on lisäys säännökseen, joku on saattanut hankkia jo aiemmin kiinteää omaisuutta omistukseensa tai hallintaansa rajavyöhykkeeltä perustellusti uskoen voivansa rakentaa sille nyt lisättävässä 3 a)-kohdassa tarkoitettuja rakennuksia tai rakennelmia. Jos kyseinen taho ei säännöksen voimaantulon vuoksi voisi enää näin tehdä, Elinkeinoelämän keskusliiton näkemyksen mukaan tuo vahinko tulisi korvata ko. taholle mukaan lukien mahdollinen ansiotulon menetys.

Kiinteistöliitto

Esitetyn 50 §:n mukaan rajaesteiden rakentamisen ulkopuolelle on säädetty kotirauhan piiriin kuuluvat alueet. Kiinteistöliitto kiinnittää tämänkin ehdotuksen osalta huomiota yhteisömuotoisen kiinteistönomistamisen erityispiirteisiin. Esimerkiksi asunto-osakeyhtiössä kotirauha suojaa pihan osalta vain yhtiöjärjestyksen mukaan nimenomaisesti osakashallinnassa olevaa pihaa tai osakkaan käyttöoikeuden piiriin yksinomaisesti (esim. istutusten avulla) rajattua käyttöoikeuspihaa. Muu osa pihasta on yhtiön hallinnassa ja tämä osio ei ole kotirauhan suojaama alue. Kiinteistöliitto pitää välttämättömänä, että ehdotusta täsmennetään myös korvauksen saajan ja muiden aiemmin viitattujen korvauskysymysten selkiyttämiseksi (liittyen ehdotettuun 39 a §:ään).

Esitettyyn 50 a §:ään liittyen Kiinteistöliitto pitää välttämättömänä, että piha- ja puutarha-alueet täsmennetään tarkkarajaisesti säädösten tasolla. Epäselvyyksien välttämiseksi on myös tärkeää, että hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa maansiirtotöiden tekemisoikeus rajataan selkeästi hoidettujen piha- ja puutarha-alueiden ulkopuolelle.

Huomionarvoista myös on, että kiinteistönomistaja vastaa eri viranomaisiin nähden kiinteistön alueella tapahtuvista erilaisista maankäytöllisistä toimenpiteistä. Kiinteistöliitto ehdottaa, että luonnoksessa esitetty ilmoitusvelvollisuus laajennetaan kattamaan myös toimenpiteiden kannalta relevantteja maankäytöllisten toimien valvontaviranomaisia.

Korvauksen suhteen Kiinteistöliitto mainitsee samat kehitystarpeet kuin 39 a § ja 50 §:ää koskien mm. niin korvauksen määrän, saajan kuin muutoksenhaun suhteen.

Kiinteistöliitto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnos jättää oikeuksien keston sekä kiinteistöjen ennallistamisen näkökulmat avoimeksi.

Oikeusministeriö

50 §:n 2 momenttiin on otettu seuraava rajausta: ”Rajaesteitä ei saa rakentaa rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitetuille kotirauhan piiriin kuuluville alueille.” Oikeusministeriön näkemyksen mukaan rajausta on perusteltu. Tyypillisesti perustuslain 10 §:n 3 momenttiin ulottuvat toimivaltuudet rajataan ilmauksella, että tietyt rajoitustoimet eivät koske pysyväisluonteiseen asumiseen käytettäviä tiloja. Perustuslain kotirauhan piiri kattaa lähtökohtaisesti kaikenlaiset pysyväisluonteiseen asumiseen käytetyt tilat. Kotirauhan suojaama piiri määritellään näin ollen eri tavoin perustuslaissa kuin esimerkiksi rikoslaisissa. Perusteluissa voisi vielä selventää, onko esityksessä tarkoituksena säännellä suojan piiristä perustuslakia poikkeavalla tavalla viittaamalla täsmällisempään rikoslain 24 luvun 11 §:n määritelmään.

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

Pykälän perusteluissa todetaan, että ”esteet tulisi valita ja sijoittaa maastoon tarkoituksenmukaisella tavalla niin, että niillä tavoiteltu päämäärä voidaan saavuttaa, mutta esimerkiksi maanomistajien, saamelaisten ja alueella liikkuvien oikeuksia ei rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä”. Oikeusministeriö katsoo, että edellä mainittu perusteluiden sisältö, joka turvaa eri henkilöiden oikeusasemaa, olisi syytä nostaa lain tasolle. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että saamelaisten oikeudet alkuperäiskansana ovat perusoikeuksia, ja saamelaisten oikeuksien huomioiminen olisi syytä huomioida lain tasolla.

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

Esitysluonnoksen 50 ja 50 a §:ää koskevaa sääntelyä tulee arvioida perustuslain 15 §:n näkökulmasta. Pykälän 1 momentti sisältää omaisuutta turvaavan perussäännöksen, jonka mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslain 15 §:n 2 momentin mukaan omaisuuden pakkolunastuksesta yleiseen tarpeeseen täyttää korvausta vastaan säädetään lailla. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa katsotaan, että rajaesteitä koskevassa sääntelyssä ei ole kyse omaisuuden pakkolunastuksesta. Oikeusministeriö huomauttaa, että perusteluissa tulisi vielä kuitenkin tuoda esille, estyykö ja miltä osin omistajan oikeus määrätä omaisuutensa käytöstä. Jos oikeus määrätä omaisuudesta estyisi rajaestesääntelyn vuoksi tavalla, jolla rajoitus rinnastuisi tosiasiallisesti pakkolunastukseen, tulee korvauksen täyttää perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastusvarauman edellytyksenä oleva täyden korvauksen vaatimus.

Poliisihallitus

Poliisihallitus katsoo, että rajaesteiden, kulku-urien ja teiden rakentamisella voidaan ohjata laajamittaista hybrdivaikuttamiseen tähtäävää maahantuloa hallitusti. Ohjaamalla laajamittaista maahantuloa erilaisten esteiden avulla kyetään varmistamaan viranomaisten henkilöresurssit ja henkilöstön tarkoituksenmukainen sijoittelu.

6. Muita huomioita

Amnesty Internationalin Suomen osasto

Amnesty huomauttaa, että tänä keväänä on annettu useita kansallisia muutosehdotuksia, joilla on vaikutusta turvapaikanhakijoiden oikeuksiin. Näiden kumulatiivisia vaikutuksia tulee arvioida myös yhdessä, ei vain jokaisen yksittäisen hankkeen kontekstissa. Esimerkiksi nyt käsillä oleva rajavartiolaan uudistus ja rajamenettelyä koskeva uudistus liittyvät kiinteästi toisiinsa.

Suomen Varustamot

Monimuotoiset kriisit ja hybridiuhat ovat suuri riski varustamotoiminnalle ja alusten turvallisen navigoinnin ja turvallisen liikenteen varmistamiselle. Suomen Varustamot toteaa, että viranomaisilla tulisi olla valmiit ja selkeät toimintamallit ja vastuunjako, jotka tukevat aluksen

turvallista kulkua uhkaavien tilanteiden ennakoimisen ja tilanteen hoitamisen, mikäli alusten turvallinen kulku ja liikennöinti ennakoinnista huolimatta vaarantuu.

Suomen Varustamot pyytää varmistamaan, ettei muutosehdotuksilla mitään viranomaistehtäviä millään tavoin siirretä liikenteenharjoittajien vastuulle. Suomen Varustamot pyytää, että liikenteenharjoittajat saisivat mahdollisimman aikaisessa vaiheessa tiedon mahdollisista rajoituksista, jotka vaikuttavat alusten, matkustajien ja lastin liikkumiseen. Lisäksi liikenteenharjoittajien tulisi saada mahdollisimman aikaisessa vaiheessa toimintaohjeet, jotta voivat valmistautua liikenteeseen vaikuttaviin rajoituksiin.

Suomen Varustamot pyytää myös huomioimaan satamarakenteiden ja alusten rakenteen asettamat rajoitukset, kun mahdollisia uusia tarkastuspisteitä suunnitellaan. Satamissa oli merkittäviä haasteita Covid-pandemian aikana, kun erilaisia normaalioloista poikkeavia tarkastuksia tehtiin laajasti. Vastaavia ongelmia pitäisi pyrkiä välttämään mahdollisia 16 §:n perusteella tehtäviä toimenpiteitä suorittaessa.

Ympäristöministeriö

Ympäristöministeriö toteaa, että esitysehdotuksessa saattaa olla tarve huomioida luonnonsuojelulain säännöksiä luonnonsuojelualueita koskien. Luonnonsuojelualueilla luontoa muuttava toiminta on lähtökohtaisesti kiellettyä. Luonnonsuojelulain 14 §:n mukaan alueella kuitenkin saadaan, tilanteen niin vaatiessa, ryhtyä pelastuspalvelun, palontorjunnan, rajavalvonnan, eläintautien vastustamisen sekä eläinsuojelun edellyttämiin välttämättömiin toimenpiteisiin.

7. Ehdotusten vaikutukset

Valtiovarainministeriö

Valtiovarainministeriö toteaa, että esityksellä ei ole suoria taloudellisia vaikutuksia. Rajanylitysliikenteen rajoittamisesta seuraavat taloudelliset vaikutukset arvioidaan tarkemmin kussakin tilanteessa, jossa valtioneuvosto tekee rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevan päätöksen rajavartiolain nojalla. Kuten esityksessä todetaan, tarkistetun lainsäädännön pohjalta ehdotettavat rajaturvallisuutta vahvistavat toimet, joilla on resurssivaikutuksia, kuten pysyvien esteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle, käsitellään normaaliin tapaan osana talousarvioprosessia ja julkisen talouden suunnitelmien valmistelua.