

Mikael Hidén

PERUSTULAKIVALIOKUNTA 17.6.2022 KELLO 9.00
HE 94/22 vp laiksi rajavartiolaiton muuttamisesta

Rajavartiolaitokseen ehdotettujen muutosten yleistavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Tavoitteena on nyt tehdä rajavartiolaitokseen kiireellisimmiksi katsotut muutokset mm. muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridi-vaikuttamiseen varautumiseksi. Perustelujen mukaan tähän esitykseen ei ole sisällytetty laaja-alaisempaa valmistelua edellyttäviä muutostarpeita. Esitys on valmisteltu lyhyessä ajassa virkavyönä. Minusta esitys perusteluineen on kuitenkin täysin asianmukaisesti laadittu eikä esim. pitkähkö säätämisyjärjestystä koskeva jakso perusteluissa anna aihetta merkittäviin huomautuksiin. Ehdotettuihin lainmuutoksiin ei nähdäkseni sisälly perustuslainmukaisuuden kannalta selvästi ongelmallisia kohtia. Pidän kuitenkin aiheellisena tarkastella seuraavassa erikseen joitakin lakiehdotuksen yksityiskohtia.

- - - - -

Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentti koskee mahdollista rajanylityspaikan sulkemista tai rajanylitysliikenteen rajoittamista. Toimivalta on valtioneuvostolla. Säännöksen mukaan sisäministeriö päättää kiireellisissä tilanteissa tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, ”kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian”. Säännös vastaa pääasiassa nykyistä säännöstä. Säännöksen ”kunnes”-muotoilu jättää periaatteessa täysin avoimeksi sen, kuinka pitkään - mahdollisesti uhkatilanteen ohimenoön saakka - sulkemis- tai rajoittamistoimenpiteet voivat olla noudatettavina pelkästään sisäministeriön päätöksellä. Kun päätöksenteon sulkemisesta tai rajoituksista katsotaan – perustellusti - varsinaisesti kuuluvan valtioneuvoston tasolle, olisi nähdäkseni paikallaan, että säännöksessä tuotaisiin

selvästi esille myös se, että ministeriön päättämät toimet on ensi tilassa saatettava valtioneuvoston käsiteltäväksi.

Saman 16 §:n tärkein kohta ja samalla kai koko esityksen tärkein kohta on kuitenkin säännöksen 2 momentti, joka koskee mahdollisuutta keskittää kansainvälisen suojelun hakemiset Suomen valtakunnan rajalla yhteen tai useampan rajanylityspaikkaan. Momenttiin sisältyy säännöksiä siitä minkälaisen uhan torjumiseksi ja minkälaisella välttämättömyydellä tällainen keskittäminen on mahdollista. Tällaisessa uhkien ja välttämättömyyden kuvaamisessa säännöstekstissä voi aina olla keskustelun ja hiomisen varaa, mutta momentissa tässä kohden käytettyjä muotoiluja voidaan mielestäni pitää asiassa hyväksyttävänä ja riittävinä. Momentissa säädetyn keskittämistoimivallan eniten huomiota vaativa puoli tai kysymys on nähdäkseni kuitenkin se, miten toimivallan käyttö aivan käytännössä toimii yksilöiden oikeuksien kannalta arvioituna tai, hiukan toisin kuvattuna, miten luotettavasti voidaan ennakoida, että keskittämistoimivallan käytössä yksilöiden oikeudet myös käytännössä toteutuvat.

Keskittämisen merkityksestä on säännöksen yksityiskohtaisissa perusteluissa todettu mm. (s. 25):

”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 siten Suomen lainkäyttövallan piiriin ja ilmoittaa paikalla olevalle viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on otettava käsittelyyn. Sääntely ei siten mahdollistaisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemättä jättämistä, jos henkilö on esittänyt hakemuksen Suomen viranomaiselle Suomen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella. Henkilöä ei esimerkiksi voida suoraan määrätä palaamaan takaisin lähtövaltioon ja saapumaan uudelleen Suomeen tähän tarkoitukseen avoinna olevan rajanylityspaikan kautta. Sääntelyllä ei siten loukattaisi palautuskieltoa tai joukkokarkotuksen kieltoa. Sääntelyllä myös turvataan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeus saada Suomesta kansainvälistä suojelua riippumatta siitä, mitä kautta he Suomen alueelle saapuvat.”

Esityksen säätämisjärjestysperusteluissa todetaan keskittämisestä mm.(s. 33):

”Edellä mainitusta seuraa se, että kansallisilla lainsäädäntötoimilla ei voida poiketa oikeudesta hakea turvapaikkaa Suomesta. Suomella on kuitenkin mahdollisuus ja oikeus ohjata maahantulijoita tietyille rajanylityspaikoille, jotta voidaan varmistaa viranomaisten resurssien riittävyys ja sitä kautta turvata Suomen sisäistä järjestystä ja turvallisuutta. Tämä edellyttää siitä, että tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn turvataan ja että hakijat saavat tietoa lähimmästä paikasta,

jossa hakemuksen voi tehdä. Valtioneuvoston olisi kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä harkitessaan tehtävä kussakin tilanteessa tapauskohtainen arvio. Arvioinnissa olisi otettava huomioon tähän tarkoitukseen avoinna olevan yhden tai useamman rajanylityspaikan maantieteellinen sijainti ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeusturvasta huolehtiminen. Kansainvälisen suojelun hakemista ei saisi keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä säännöksessä tarkoitetun uhan torjumiseksi.....

Ehdotetulla sääntelyllä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä on tarkoitus tuoda käyttöön lisää keinoja muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi. Säännöksillä ei kuitenkaan poikettaisi oikeudesta hakea turvapaikkaa..... Sääntelyllä ei siten loukattaisi palautuskieltoa tai joukkokarkotuksen kieltoa. Sääntelyn soveltamistilanteet voivat olla hyvin erilaisia, eikä niitä voida kaikilta osin tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritellä nykyisessä turvallisuustilanteessa. Tältä osin hallitus katsoo perustelluksi ottaa käyttöön osittain uudenlaisen tulkinnan tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksista.”

Lainatuista kohdista ei ehkä voida paljoa päätellä. Hiukan huomiota voi sinänsä herättää yksityiskohtaisten perustelujen lausuma ” Jos kuitenkin keskittämisestä ... huolimatta ulkomaalainen saapuu Suomen alueelle....” Huomion arvoinen on myös säätämisyjärjestysperusteluissa painotettu tapauskohtainen arviointi valtioneuvoston päätöksenteossa ja hiukan epäselväksi jäävä viittaus osittain uudenlaisen tulkinnan käyttöön otosta tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksista.

Kun valtioneuvoston päätöksessä kansainvälisen suojelun hakemisen mahdollisesta keskittämisestä on kysymys tapauskohtaisesta harkinnasta ja erilaisten laissa mainittujen tekijöiden – myös kansainvälistä suojelua hakevien oikeusturvan - huomioon ottamisesta, voidaan ajatella, että oikeuskanslerin harjoittama laillisuusvalvonta saa asiassa tuntuvaa merkitystä. Perustuslakivaliokunnan kannalta on kai nyt lähinnä kysymys siitä, katsooko valiokunta riittävästi tietävänsä, mihin keskittämispäätöksen tekeminen saattaa yksilöiden oikeusturvan käytännössä toteutumisen kannalta johtaa ja katsooko valiokunta, että valtioneuvoston päätöksentekoa keskittämiskysymyksessä pitää yksilöiden oikeusturvan käytännön toteutumisen turvaamiseksi vielä lisää ohjata säännöstekstissä tai ainakin valiokunnan omilla lausumilla asiassa. Omasta puolestani toteaisin, että hallituksen esityksen pohjalta jää minusta häiritsevän epäselväksi, minkälaisiin tilanteisiin laissa mahdolliseksi tehtävä keskittämispäätös voi yksilöiden – muidenkin kuin haavoittuvassa asemassa olevien - oikeusturvan käytännön toteutumisessa johtaa.

