

Janne Salminen

17.6.2022

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp)

Esitys

1. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolakia. Lakiin lisättäisiin nimenomainen sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta. Lisäksi valtioneuvosto voisi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Rajavartiolakiin lisättäisiin säännöksiä esteiden rakentamisesta rajavyöhykkeelle sekä velvollisuudesta luovuttaa lyhytaikaisesti täyttä korvausta vastaan Rajavartiolaitokselle sen kiireellisessä yksittäisessä tehtävässä välttämätöntä omaisuutta sekä suorittaa lyhytaikaisesti välttämättömiä palveluja Rajavartiolaitokselle käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan.
2. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.
3. Hallituksen esitykseen sisältyy esityksen kokonaisvolyyymiin nähden laajahkot säätämisyjärjestysperustelut, joissa käsitellään ehdotuksen suhdetta perustuslakiin ja etenkin sen perusoikeussäännöksiin. Hallituksen käsityksen mukaan rajavartiolain muutosta koskeva laki voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.
4. Hallitus on kuitenkin pitänyt perusteltuna, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Arviointia

5. Hallituksen esityksessä tuodaan asianmukaisesti esiin, että rajavartiolain muutoksella on kytkentöjä useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Yleisesti ottaen voidaan mielestäni todeta, että käsillä olevassa hallituksen esityksessä on tuotu esiin ne oikeudelliset kysymykset, jotka yli-päättään perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja myös Euroopan unionin oikeuden perusteella tämän asian tarkastelussa nousee esiin.

6. Perus- ja ihmisoikeuksien edistämisen kannalta käsillä oleva asia ei ole vähämerkityksinen, ja siihen liittyy yleisesti ottaen periaatteellisesti merkittäviä ulottuvuuksia. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti maahanmuutto- ja turvapaikka-asioiden yhteydessä painottanut, että yksittäisten sääntelyehdotusten ja myös niistä muodostuvassa sääntelykokonaisuudessa tulee turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyissä (esim. PeVL 2/2021 vp). Valiokunta on myös alleviivannut, että tavoitteena tällä sääntelysektorilla tulee olla ”perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen parantaminen koko Euroopan unionissa” (PeVL 2/2021 vp).

Rajanylitysliikenteen rajoittaminen

7. Rajavartiolain 16.1 §:n muutokset koskevat rajanylityspaikan väliaikaista sulkemista ja rajanylitysliikenteen rajoittamista. Sulkemisen ohella säänneltäisiin rajanylitysliikenteen rajoittamista.

8. Kuten hallituksen esityksen perusteluissakin tuodaan esiin, kysymys rajanylitysliikenteen rajoittamisesta on aktualisoitunut covid-19-pandemian aikana ja rajoitustoimenpiteitä koskevissa laillisuusvalvontaratkaisuisa. Samantyyppisiä ratkaisuja on sekä eduskunnan oikeusasiamieheltä että oikeuskanslerilta.

9. Laillisuusvalvojien ratkaisuisa on sinänsä pidetty laillisina pandemia-aikaisia ratkaisuja, mutta niissä on sen lisäksi tuotu esiin, että tässä muutettavaksi ehdotettu sääntely on niukkaa eikä erityisen täsmällistä ja tarkkarajaista. Tulkintalinjausta, jonka mukaan rajanylitysliikenteen rajoittaminen on mahdollista, kun lain mukaan rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminenkin sitä on, on pidetty laillisena sinänsä.

10. Säännös on ehdotetussa muodossa aikaisempaa selkeämpi. Ehdotettu lainmuutos on oman tulkintani mukaan asianmukainen ja mahdollinen. Tähän lisään sen, että 16.1 §:ään liittyy 3 mom. (kuten 16.2 §:nkin säännökseen). Se puolestaan ottaa huomioon Suomen kansalaiselle liikkumisen osalta kuuluvan perusoikeuden, Euroopan unionin kansalaisen oikeuden ja kansainvälistä suojelua vailla olevan henkilön oikeudet. Tämän yhteyden osoittaminen tässä säännöksessä myös 1 mom. osalta on asianmukaista. Säännöksen tarkistuksen jälkeenkään liikkumisvapauden oikeudellisesti vaikuttavat päätökset eivät hierarkkisesti ole erityisen korkealla tasolla, mitä voi pitää osin myös problemaattisena piirteenä valtiosääntöoikeudellisesti.

Kansainvälisen suojelun hakemista koskevien asioiden keskittäminen

11. Lain 16.2 §:ään ehdotetaan säännöstä, jonka mukaan valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Kansainvälisen suojelun hakemista ei saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä edellä tarkoitetun uhan torjumiseksi. Ehdotuksen mukaan sisäministeriön on tiedotettava tässä momentissa tarkoitettua päätöksestä riittävässä laajuudessa.

12. Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta kyseinen säännös on haasteellinen, ja se voi potentiaalisesti heikentää perus- ja ihmisoikeuksien suojaa Suomessa.

13. Perustuslain 9.4 §:n mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp) 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 kieltö ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan. Palauttamiskiello on perusoikeussäännöksen perusteluiden (HE 309/1993 vp) mukaan tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon. Säännös liittyy erityisesti pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen. Siinä kielletään palauttamasta henkilöitä, jotka ovat vaarassa joutua vainon kohteeksi. Palautuskiello johtuu myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan sisältämästä kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kiellosta. Lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Tämän ohella Euroopan unionin perusoikeuskirjassa on turvattu oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), syrjinnän kieltö (21 artikla) sekä lapsen oikeudet (24 artikla). Niillä kaikilla on ehdotuksen kannalta merkitystä. Suomen perustuslaista ehdotuksella on merkitystä ainakin 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvattun liikkumisvapauden ja 10 §:ssä turvattun yksityiselämän suojan kannalta.

14. Kansainväliseen oikeuteen kuuluu yhtenä seikkana se, että valtiolla on oikeus ja velvollisuus ylläpitää turvallisuutta rajoillaan sekä oikeus määrätä ulkomaalaisen maahan pääsystä ja siellä oleskelusta. Kansainvälisoikeudelliseen puuttumattomuusperiaatteeseen kuuluu olemassa olevan suvereenin valtion oikeus valita oma poliittinen, taloudellinen, sosiaalinen ja kulttuurinen järjestelmänsä vapaasti ilman ulkopuolista painostusta, pakkoa tai uhkaa. Se osaltaan ilmentää oikeudellista suojaa ulkopuolisia tahoja vastaan. Suojaa voidaan tarvita myös esimerkiksi ulkopuolelta organisoitua maahanmuuttoa vastaan. Perustuslain 1.1 §:ä osaltaan säätää Suomen täysivaltaisuudesta, jota perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintalinjan mukaan on tulkittava yhteydessä Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin (PeVL 66/2016 vp). Samalla on kuitenkin huomattava, että liittyen myös Euroopan unionin säätelyyn rajavalvontaa koskevan sekundäärioikeudenkin alalla, perustuslakivaliokunta on vähintään valtiosääntöpoliittisena periaatteena viitannut täysivaltaisuudenkin merkitykseen (PeVL 23/2017 vp, PeVL 3/2016 vp, PeVL 9/2009 vp, PeVL 1/2007 vp ja PeVL 28/ 2002 vp).

15. Samanaikaisesti Euroopan unionin oikeuden mukaan kansallisesti ei voida poiketa oikeudesta hakea turvapaikkaa, koska unionin oikeuden mukaan jäsenvaltion velvollisuus on käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hake-

mus. Jotta ehdottomasta palauttamiskiellosta voidaan pitää kiinni, ulkomaalaista ei voida siirtää Suomesta toiseen valtioon ennen kuin hänen hakemuksensa on asianmukaisesti ja sen yksilölliset piirteet huomioon ottaen tutkittu. Siten vaikka tulkittaisiinkin niin, että kenelläkään olisi ehdotonta oikeutta turvapaikkaan, vakiintuneesti kuitenkin katsotaan, että henkilölle tulee turvata oikeus hakea turvapaikkaa. Lisäksi perustuslakivaliokunta on erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (PeVL 34/2016 vp, PeVL 8/2018 vp).

16. Palautuskielto on pakottavaa kansainvälistä oikeutta. Se kuuluu ehdottomiin ihmisoikeuslausekkeisiin, joista ei voida Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan tai KP-sopimuksen 4 artiklan mukaan poiketa yleisen hätätilankaan aikana.

17. Periaatteessa käsillä on samantyyppisiä oikeudellisesti monitahoisia ongelmia kuin perustuslakivaliokunnan tuoreeltaan käsittelemässä asiassa PeVL 16/2022 vp. Siinä asia koski Euroopan unionissa parlamentin ja neuvoston asetukseksi tehtyä muuttoliikkeen välineellistämisen vastaamiseen liittyvää ehdotusta. Siinä yhteydessä välineellistettyyn maahanmuuttoon vastaamisen sääntelyjä on pidetty tavoitteiltaan hyväksyttävänä ja painavana. Se on nimenomaisesti niiden osalta todennut, että toimien taustalla on valiokunnan mielestä hyväksyttäviä intressejä, jotka voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 5/1999 vp, ks. myös esim. PeVL 36/2020 vp, PeVL 73/2018 vp). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

18. Valiokunnan lausunnossa PeVL 16/2022 vp käsittelemässä ehdotuksessa kuten myös yllä mainitussa oikeudellisessa sääntelyssä on siis eri suuntiin vetäviä elementtejä. Sanotun perusteella on kuitenkin selvää, että kansainvälisestä oikeudesta ja myös kansallisesta konstitutiotasoisesta normistosta johtuu useita rajoituksia myös tällä alalla valtion täysivaltaisuudelle.

19. Hallituksen esitys on kuitenkin sikäli linjassa näiden rajoitteiden kanssa, että ehdotuksen mukaan (16.2 §)

”[t] ässä 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.

20. Tämä huomioon ottaen säädösehdotus ottaa huomioon sen kansainvälisen oikeuden ja Euroopan unionin oikeuteen sisältyvän vaatimuksen, että ihmisen pitää saada vireille Suomessa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa. Pidän varsin selvänä sitä, että tällaisen hakemuksen voi tehokkaasti tehdä myös muualla kuin siinä rajanylityspaikassa joihin näiden käsittelyä on keskitetty ja muuallakin, jos henkilö (mahdollisista esteistä huolimatta) on tullut Suomen lainkäyttöpiiriin.

21. Tämän ohella on vielä tarkasteltava erikseen ehdotuksen yhteensopivuutta sen kanssa, että henkilöllä on myös tosiasialliset mahdollisuudet jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kiinnittänyt tähän seikkaan tuoreesti nimenomaista huomiota ratkaisussaan N.D. ja N.T. vastaan Espanja joukkokarkotuksen kieltoon liittyen. Se on katsonut, että ihmisellä tulee olla tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvä-

listä suojelua koskeva hakemus (N.D. ja N.T. vastaan Espanja, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020).

22. Vaatimus tosiasiallisesta pääsystä turvapaikkamenettelyyn edellyttää, että on olemassa sellainen rajanylityspaikka, jossa turvapaikkamenettelyyn voi hakeutua. Lisäksi tällaisista rajanylityspaikoista on oltava tietoa saatavilla. Sinänsä ei ole tulkinnanvaraista, etteikö esimerkiksi Euroopan unionin oikeudessa vakiintuneesti katsottaisi, kuten hallituksen esityksessä tuodaan esiin, että hakemukset kansainvälisestä suojelusta voidaan ohjata nimettyihin rajanylityspaikkoihin. Keskeistä on, että hakijoiden tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemuksia ei vaarannu tai esty tästä syystä.

23. Ehdotettuun rajavartiolain 16.2 §:n säännökseen sisältyy elementtejä, jotka edellyttävät näiden seikkojen huomioon ottamista valtioneuvostossa. Ehdotuksen mukaan 1) kansainvälisen suojelun hakemista ei saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä säännöksessä tarkoitetun uhan torjumiseksi. Lisäksi ehdotuksen mukaan 2) sisäministeriön on tiedotettava säännöksestä tarkoitetusta päätöksestä riittävässä laajuudessa. Samoin ehdotus lähtee siitä, että tällaisia paikkoja on vähintään yksi. Kansainväliset sopimukset ja niihin sisältyvät ihmisoikeusvelvoitteet ohjaavat valtioneuvoston päätöksentekoa joka tapauksessa lain säännöksen ohella. On ehkä syytä huomata, että ulkomaalaisoikeuteen liittyviä asioita on noussut kansainvälisten sitoumusten perusteella myös ministerivastuusiaksi (Tanska).

24. Se seikka, onko säädösehdotuksessa mainittu yhden rajanylityspaikan auki pitäminen Suomessa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyyn keskitetysti missään olosuhteissa riittävä, on abstraktilla tasolla hankala arvioitava. Ehdotettu säännös edellyttää, että avoinna on tähän tarkoitukseen vähintään yksi rajanylityspaikka. Valtioneuvoston on päätöstä tehdessään joka tapauksessa arvioitava kulloisessakin päätöksentekotilanteessa tilannetta kokonaisuutena. Valtioneuvoston on ehdotetussa säännöksessä tarkoitetussa päätöksentekotilanteessa osaltaan varmistuttava siitä, että oikeudet voivat toteutua myös tosiasiallisesti siten kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassaan edellyttänyt. Käytännössä tosiasiallinen toteutuminen voi olla vaikeaa, jos menettely keskitetään yhteen paikkaan. Rajanylityspaikkoja tulisikin olla tässä käytössä riittävä määrä, jotta henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua. Tästä syystä säännöksessä mainittu rajaaminen vain yhteen voi Suomen tapaisessa valtiossa merkitä, että tosiasiallista mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua ei ole.

25. Sinänsä pidän mahdollisena lisäksi, että mainitsemaani Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisua voisi tulkita myös niin, että siitä kansainvälisen oikeuden periaatteesta, jonka mukaan valtio päättää, kuka pääsee maahan, johtuisi myös se, että valtio voi ryhtyä toimiin, jos maahantuloa ei kyetä hallitsemaan sen suuren määrän vuoksi. Tällöin myös *hetkellinen* rajojen täyssulku voisi olla viimesijaisena keinona mahdollinen. Tähtäimessä ei tällöinkään ole turvapaikkahaun estäminen, vaan se, että hallittu maahantulo voitaisiin poikkeuksellisessa tilanteessa turvata. Tällaisessa maahantulon poikkeuksellisessa tilanteessa valtio voisi hetkellisesti sulkea rajansa ja ohjata väkijoukon muualle odottamaan asioiden käsittelyä. Palautuskielto estää aina palauttamisen oloihin, joissa riskit, mutta lienee tulkinnanvaraista aktivoituisiko sen rikkominen heti tällaisella ratkaisulla. Jos valtio rajat sulkiessaan huolehtii siitä, että ihmisten asiat kuitenkin lopulta käsitellään hallitusti ja heidän yksilölliset tilanteensa huomioon ottaen, ajattelen, että hetkellinen sulkeminen ei vielä olisi palauttamiskiellonkaan kannalta ongelmallista. Tämä on luonnollisesti tulkinnanvaraista.

26. Erityisesti huomiota ehdotuksessa kiinnittää se seikka, että ehdotuksessa ei perustelujen ohella itse säädöksessä kiinnitetä huomiota tarpeeseen kohdella lapsia ja mahdollisesti esimerkiksi vammaisia ja muita erityisen haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä heidän erityinen tilanteensa huomioon ottaen. Tässä ehdotuksen perustelujen fokuksessa olevassa tilanteessa – laajamittaisen järjestetyn/välineellistetyn maahanmuuton tilanteessa, muuttaja on usein haavoittuvassa asemassa ja itse jo maahanmuuton tilanteessa uhri. Olisi perusteltua, että säädöspäätöksessä huomioitaisiin se, että haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeudet ja erityistarpeet sekä lapsen etu on huomioitava kaikissa turvapaikkamenettelyissä erityisesti.

27. Lisäksi on huomattava, että tämän muutosehdotuksen osalta ja pitkälti koko hallituksen esityksessä operoidaan vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulon tilanteen kanssa. Ehdotettu lain 16.2 § kuitenkin koskee myös tilanteita, joissa lyhyessä tilanteessa on saapumassa poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä. Perusteiltaan tällainen tilanne voi merkittävästikin poiketa vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahanmuuton tilanteesta.

28. Omaisuuden luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus sekä esteitä koskevien säännösten osalta minulla ei ole lisättävää hallituksen esityksessä todettuun.

29. Siltä osin kuin hallituksen esityksessä käsitellään myös Ahvenanmaan maakuntaa, Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaan lainsäädäntövalta, joka koskee puolustus- ja rajavartiolaitosta ottaen huomioon 12 §:n säännökset, järjestysvallan toimintaa valtion turvallisuuden varmistamiseksi, puolustustilaa, valmiutta poikkeusolojen varalta, kuuluu valtakunnan kompetenssiin. Siltä osin kuin itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan nojalla maakunnan lainsäädäntövaltaan kuuluu yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskeva sääntely 27 §:n 27, 34 ja 35 kohdassa säädetyt poikkeukset siihen on otettava kuitenkin huomioon. Saman lain 27 §:n 26 kohdan mukaan myös ulkomaalaislainsäädäntö kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan. Näillä perusteilla arvioin, että hallituksen esitykseen lainsäädäntövallan jakautumisesta tällä alalla maakunnan ja Ahvenanmaan kesken sisältyvät perustelut sekä niistä tehdyt johtopäätökset ovat asianmukaiset.