



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

15.6.2022

Rajavartio-osasto
Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 94/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta

Hallituksen esityksen tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Muutoksilla parannettaisiin myös Rajavartiolaitoksen varautumista poikkeusoloihin. Tavoitteena on tehdä rajavartiolakiin (578/2005) kiireellisimmiksi katsotut muutokset muun muassa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybrdivaikuttamiseen varautumiseksi.

Hallituksen esityksen taustalla ovat sisäministeriössä tehty laaja esiselvitys rajavartiolainsäädännön muutostarpeista (SM049:00/2019) sekä 24.2.2022 julkaistu selvitys lainsäädännön kehittämistarpeista muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybrdivaikuttamiseen varautumiseksi (sisäministeriön julkaisuja 2022:20). Rajavartiolakiin ehdotetut muutokset muodostavat yhdessä valmiuslakiin ehdotettujen päivitysten kanssa kokonaisuuden, jolla pyritään mahdollisimman kattavasti vastaamaan kiireellisimpiin rajaturvallisuuteen kohdistuviin uhkiin.

Lakimuutokset on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Rajanylitysliikenteen rajoittaminen

Rajavartiolain 16 §:ää ehdotetaan täsmennettäväksi niin, että rajanylityspaikan väliaikaisen sulkemisen lisäksi olisi mahdollista rajoittaa rajanylitysliikennettä, jos se olisi välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Rajanylitysliikenteen rajoittaminen voisi koskea vain yhtä tai muutamaa rajanylityspaikkaa tai olla yleinen, koko ulkorajaliikennettä koskeva rajoitus. Kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi senkaltaiset rajoitukset, joita on ollut käytössä vuosina 2020–2022 koronapandemian vuoksi. Sisällöltään rajoitukset voisivat liittyä sallittuihin maahantuloperusteisiin, rajanylityspaikkojen aukioloaikoihin tai lisäedellytyksiin, joita maahantulijoilta vaaditaan muualla säädettyjen maahantuloedellytysten lisäksi. Pykälän mukaan rajanylitysliikennettä ei saisi rajoittaa enempää kuin mikä on välttämätöntä säännöksessä tarkoitetun uhan torjumiseksi.

Rajanylitysliikenteen rajoituksilla on niiden tarkoituksesta ja laajuudesta riippuen monenlaisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Rajoituksia harkitessa on otettava huomioon muun muassa perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 7 §:ssä turvattu oikeus elämään, 9 §:ssä turvattu liikkumisvapaus, 18 §:ssä turvattu oikeus työhön ja elinkeinovapaus sekä 19 §:n 3

momentissa todettu julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Yleisellä tasolla rajoituksilla on liityntä perustuslain 22 §:n säännökseen julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Asiaa koskevan valtioneuvoston tai kiiretilanteessa sisäministeriön päätöksen yhteydessä olisi arvioitava rajoitusten vaikutuksia ja oikeasuhtaisuutta rajoituksilla suojattaviin etuihin nähden. Rajoitusten olisi ehdotettavan sääntelyn mukaan oltava välttämättömiä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Rajavartiolain 16 §:ään ehdotetaan lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan 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.

Siltä osin kuin kyse olisi hybridi-vaikuttamisen vuoksi tehtävästä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, valtioneuvoston päätöksen tarkoituksena olisi pyrkiä keskeyttämään vieraan valtion vaikuttamistoimet jo alkuvaiheessa ja estää muuttoliikkeen välineellistämisen vaikutusten laajentuminen sellaisiksi, jotka täyttävät valmiuslain poikkeusolojen määritelmän ja edellyttäisivät valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa. Valtioneuvosto voisi päättää keskittämisestä erillisenä asiana tai yhdistettynä rajanylityspaikan sulkemiseen tai rajanylitysliikenteen muunlaiseen rajoittamiseen. Kansainvälisen suojelun hakemista ei saisi keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä säännöksessä tarkoitetun uhan torjumiseksi.

Suomen valtakunnanrajalla tarkoitetaan yleiskielessä useimmiten Suomen ja sen naapurimaiden välisiä maarajoja, joiden kulku perustuu useisiin kahdenvälisiin ja kansainvälisiin sopimuksiin. Suomella on sopimukset valtakunnanrajan kulusta Ruotsin, Norjan ja Venäjän kanssa. Oikeudellisesti Suomen valtakunnanrajan käsite on sisäministeriön käsityksen mukaan kuitenkin laajempi ja sillä tarkoitetaan kaikkia paikkoja, joista Suomen valtakunnan alueelle on mahdollista saapua. Kyse on sekä Schengen-alueen ulkorajoista että sisärajoista ja kaiken tyyppisistä rajoista (maa-, meri- ja ilmarajat). Rajavartiolain 1 §:n mukaan laissa säädetään valtakunnanrajan ylittamisestä ja sen valvonnasta sekä Rajavartiolaitokselle ja rajavartiomiehelle kuuluvista tehtävistä ja toimivaltuuksista. Laki sisältää säännökset muun muassa rajavalvonnan ja rajatarkastuksen toimivaltuuksista, joita sovelletaan kaikilla Suomen rajanylityspaikoilla.

Rajanylitysliikenne jaetaan ulkorajaliikenteeseen ja sisärajaliikenteeseen. Schengenin rajasäännöstön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus EU 2016/399, SBC) 2 artiklan 2 kohdan mukaan ulkorajoilla tarkoitetaan jäsenvaltioiden maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina, merirajoja, lentoasemia ja joki-, meri- ja järviliikenteen satamia edellyttäen, että ne eivät ole sisärajoja. Sisärajoilla tarkoitetaan saman artiklan 1 kohdan mukaan: a) jäsenvaltioiden yhteisiä maarajoja, joki- ja järvirajat mukaan luettuina; b) jäsenvaltioiden lentoasemia sisäisten lentojen osalta; c) jäsenvaltioiden meri-, joki- ja järviliikenteen satamia säännöllisen sisäisen lauttaliikenteen osalta. Rajanylityspaikalla tarkoitetaan puolestaan 8 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylityspaikkaa. SBC:n 32 artiklan mukaan, kun rajavalvonta palautetaan sisärajoille, sovelletaan ulkorajaliikennettä koskevia SBC:n säännöksiä (II luku) soveltuvin osin. Näissä tilanteissa rajanylityspaikalla tarkoitetaan myös sisärajalla olevaa rajanylityspaikkaa.

Rajanylityspaikoista säädetään tarkemmin rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (901/2006). Rajanylityspaikkoina toimivat asetuksessa säädetyt Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikat sekä nimetyt lentoasemat, satamat ja merivartioasemat. Sisärajoilla on rajanylityspaikkoja vain silloin, kun

sisärajavalvonta on palautettu SBC:n III osaston 2 luvun ja rajavartiolain 15 §:n mukaisesti. Sisärajan rajanylityspaikat määritellään samassa yhteydessä, kun sisärajavalvonnasta päätetään.

Pykälän voimassa oleva 2 momentti siirtyisi asiasisällöllisesti muuttumattomana uudeksi 3 momentiksi. Säännöksen mukaan pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saisi estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

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

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

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palauttamiskiello on perusoikeussäännöksen perusteluiden (HE 309/1993 vp, s. 52/II) mukaan tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan mukaan joukkokarkotukset kielletään. Ketään ei myöskään saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Palautuskielto sisältyy myös Geneven pakolaisyleissopimukseen (SopS 77/1968), YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen (SopS 7 ja 8/1976), kidutuksen vastaiseen yleissopimukseen (SopS 60/1989) sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SopS 18 ja 19/1990) ja sen neljänteen lisäpöytäkirjaan (joukkokarkotuksen kieltä). Palautuskielto on ehdoton, eikä siitä ole mahdollista poiketa edes poikkeusolojen aikana. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on käsitellyt mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua ja siihen liittyvää palautuskieltoa ja joukkokarkotuksen kieltä muun muassa tuomioissaan *Ilias ja Ahmed v. Unkari* (47287/15, 14.3.2017), *M.K. v. Puola* (40503/17, 42902/17 ja 43643/17, 23.7.2020), *N.D. ja N.T. v. Espanja* (8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020) ja *M.H. ja muut v. Kroatia* (15670/18 ja 43115/18, 18.11.2021).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että Suomen tulee pyrkiä huolehtimaan siitä, että palautuskiellon ehdottomuutta ei tehdä suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palautuskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden valtiosääntöinen sääntely tai sitä turvaavat oikeudelliset käytännöt eivät kykene takaamaan kiellon asianmukaista soveltamista (PeVL 20/2017 vp). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ratkaisukäytännössään painottanut valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) 27 artiklaa, jonka mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle (ks. *N.D. ja N.T. v. Espanja*, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020, kohdat 109 ja 190).

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. Äärimmäisissä tilanteissa ehdotettu sääntely mahdollistaisi myös sen, että tähän tarkoitukseen on Suomen valtakunnanrajalla avoinna ainoastaan yksi rajanylityspaikka. Tällainen rajanylityspaikka voisi edellä kuvatulla tavalla säännöksen mukaan olla joko Suomen ja Venäjän välisellä maastorajalla oleva rajanylityspaikka, ulkorajan rajanylityspaikaksi säädetty lentoasema tai satama taikka sisärajalla sijaitseva rajanylityspaikka, jos sisärajavalvonta on palautettu.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen edellyttäisi kuitenkin aina siitä, että tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn turvataan. 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. Toisaalta arvioinnissa on otettava huomioon Suomen kansalliset intressit esimerkiksi tilanteissa, joissa yhteiskuntajärjestystä pyritään horjuttamaan. Kyse on tältä osin kahden eri lähtökohdan välisestä punninnasta: valtion oikeudesta määrätä ulkomaalaisten maahanpääsystä ja toisaalta edellä kuvatun palautuskiellon ehdottomuudesta. Suomella on myös oikeus ja velvollisuus puolustaa sekä omia rajojaan että Schengen-alueen ulkorajoja estämällä maahanpääsy, mikäli maahantulijat esimerkiksi suurta lukumääräänsä ja joukkovoimaa hyväksikäyttäen pyrkisivät maahan muualta kuin avoinna olevan rajanylityspaikan kautta.

Ehdotetulla sääntelyllä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä on tarkoitus tuoda käyttöön lisää keinoja muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi. Sääntely ei kuitenkaan mahdollistaisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemättä jättämistä, jos henkilö on esittänyt hakemuksen Suomen viranomaiselle Suomen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella. 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. Sääntelyn soveltamiskynnys olisi kuitenkin korkea, koska se sisältäisi välttämättömyyskriteerin sekä sen, että edellytyksenä on vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjuminen. Ehdotettua sääntelyä voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta oikeasuhtaisena, kun otetaan huomioon sääntelyn taustalla olevat painavat yhteiskunnalliset intressit.

Esteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle

Esityksessä ehdotetaan rajavartiolakiin täydentävää sääntelyä esteiden rakentamisesta rajavyöhykkeelle. Maa- tai vesialueen omistaja ja haltija olisivat velvollisia sallimaan valtion kustannuksella aidan tai muun esteen rakentamisen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Esteet voisivat sijaita myös muualla kuin raja-aukon reunassa ja ne voisivat olla joko pysyviä tai tilapäisiä. Ehdotettu sääntely sisältäisi myös maa- tai vesialueen omistajan ja haltijan velvollisuuden sallia tarvittavien kulku-urien ja teiden rakentamisen, puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen sekä maansiirto- ja vesirakennustyöt. Lisäksi säädettäisiin, että Rajavartiolaitoksen partiotoimintaa ja muuta rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellista toimintaa haittaavien rakennusten, aitojen ja vastaavien rakennelmien rakentaminen 50 metriä lähemmäksi estettä, kulku-uraa tai tietä taikka rajavyöhykkeellä sijaitsevaa kiinteää teknisen valvonnan laitteistoa olisi luvanvaraista.

Sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslaissa turvattujen omaisuuden suojan (15 §), työn ja elinkeinovapauden (18 §) ja saamelaisten oikeuksien (17 §:n 3 momentti) kannalta. Rajavyöhykkeellä oleskelu on rajavartiolain 52 §:n mukaan luvanvaraista, joten esteitä koskevaa

sääntelyä ei ole tarpeen tarkemmin arvioida liikkumisvapautta koskevan perustuslain säännöksen (9 §) näkökulmasta.

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

Perustuslakivaliokunta on joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (PeVL 32/2010 vp ja PeVL 38/1998 vp). Kyseessä on kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetyks muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoituksensa painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan (PeVL 61/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että omaisuuteen voidaan kohdistaa varsin pitkälle meneviä rajoituksia siten, että sääntelyä arvioidaan omaisuuden rajoituksena, eikä pakkolunastamisena, jos käyttöoikeuksien laajuus on kuitenkin rajoitettu, eikä alueen omistaja valiokunnan mielestä menetä käyttöoikeuden johdosta kokonaan mahdollisuutta käyttää omaisuuttaan normaalilla käytettävällä (PeVL 8/2017 vp).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti (ks. myös PeVL 7/2018 vp ja PeVL 8/2017 vp). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä omaisuuden suojaa koskevan määräyksen on katsottu antavan suojaa paitsi muodollista pakkolunastusta myös tosiasiallista omaisuuden pakko-ottoa vastaan. Tuomioistuin on tällaisissa tapauksissa antanut merkitystä sille, että omistajaa on estetty määräämästä omaisuutensa käytöstä. Kyse on ollut tuomioistuimen mukaan siitä, että omistajaa on estetty nauttimasta rauhassa omaisuudestaan (*Papamichalopoulos ym. v. Kreikka* (24.6.1993), kohdat 43–45, *Vasilescu v. Romania* (22.5.1998), kohdat 51–53).

Esteitä koskevassa rajavartiolain sääntelyssä ei ole kyse omaisuuden pakkolunastuksesta. Ehdotetulle sääntelylle on painava yhteiskunnallinen tarve, joka kytkeytyy keskeisesti turvallisuustilanteen pysyvään muutokseen ja välttämättömyyteen vahvistaa rajaturvallisuutta sekä turvata Suomen alueellinen koskemattomuus. Sääntelyllä ei asetettaisi rajoituksia työn tai elinkeinon harjoittamiseen rajavyöhykkeellä. Alueen omistajan tai haltijan oikeus määrätä omaisuudesta ei esty esteitä koskevan sääntelyn vuoksi tavalla, jolla rajoitus rinnastuisi tosiasiallisesti pakkolunastukseen. Toimenpiteistä aiheutuva vahinko ja haitta korvattaisiin käyvän hinnan mukaan. Korvausta koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, eikä muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Esteiden rakentamisen vaikutukset on arvioitava tarkemmin käytännön suunnittelun yhteydessä ja pyrittävä siihen, että esteistä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa edellä mainittujen oikeuksien toteutumiselle. Tältä osin on otettava huomioon myös saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukainen neuvotteluvollisuus laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon myös sääntelyn taustalla olevat painavat yhteiskunnalliset intressit. Käytännön toiminnassa on otettava huomioon lisäksi maa- ja

vesialueiden omistajien tai haltijoiden yhdenvertainen kohtelu perustuslain 6 §:n edellyttämällä tavalla.

Omaisuuksien luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus

Rajavartiolaitokseen ehdotetaan lisättäväksi uusi sääntely velvollisuudesta luovuttaa lyhytaikaisesti täyttää korvausta vastaan Rajavartiolaitokselle sen kiireellisessä yksittäisessä tehtävässä välttämättömiä omaisuutta sekä suorittaa lyhytaikaisesti välttämättömiä palveluja Rajavartiolaitokselle käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan. Sääntely olisi osittain samankaltaista, jota sisältyy valmiuslakiin, mutta se olisi käytettävissä vain tilanteissa, joissa kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista.

Ehdotus on merkityksellinen erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvattua omaisuuden suojan ja 18 §:ssä turvattua elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusrajoitusten edellytyksiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen kannalta rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVL 13/2007 vp). Rajoitus ei myöskään saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp). Tämä merkitsee yleensä sitä, etteivät rajoitukset saa olla omistajan kannalta kohtuuttomia (PeVL 42/2006 vp, PeVL 45/2005 vp ja PeVL 9/2004 vp).

Rajavartiolaitokseen ehdotettavan sääntelyn tarkoituksena olisi turvata Rajavartiolaitoksen välttämättömän ja kiireellisen lakisääteisen tehtävän suorittaminen tilanteissa, joka ei ole hallittavissa Rajavartiolaitoksen omin resurssein tai virka-apun tuella. Kyse olisi viimesijaisesta keinosta turvata Rajavartiolaitoksen yksittäisen tehtävän, kuten esimerkiksi kiireellisen rajaturvallisuustehtävän suorittaminen. Toimivaltuuksien käyttäminen olisi lyhytaikaista. Omaisuuden tilapäisen käyttöoikeuden luovutuksesta maksettaisiin täysi korvaus ja mahdollinen vahinko korvattaisiin. Kyse ei olisi omaisuuden omistusoikeuden siirtymisestä Rajavartiolaitokselle siltä osin kuin omaisuus, esimerkiksi kulkuneuvo tai tavara, voidaan palauttaa takaisin omistajalleen. Palveluiden suorittaminen Rajavartiolaitokselle tapahtuisi käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan eli samalla hinnalla kuin palveluja tarjotaan myös muille. Sääntely kohdistuisi elinkeinonharjoittajiin, jotka muutoinkin tarjoavat säännöksessä tarkoitettuja palveluja. Omaisuuden luovutusvelvollisuutta ja palveluiden suoritusvelvollisuutta koskevaan päätökseen voisi hakea muutosta sen mukaan kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään. Sääntely ei edellä kuvatuin perustein muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.