

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
Julkisoikeusyksikkö

LAUSUNTO

17.6.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä lausuntoa otsikkoasiassa. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolakia. Esityksen tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Rajavartiolakiin lisätäisiin nimenomainen sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta. Lakiin ehdotetaan myös uutta säännöstä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Rajavartiolain rajaesteitä koskevaa sääntelyä laajennettaisiin, ja lakiin otettaisiin uusi sääntely omaisuuden luovutusvelvollisuudesta ja palveluiden suoritusvelvollisuudesta.

Oikeusministeriö toteaa lausuntonaan kunnioittavasti seuraavan.

Esityksen tavoitteita voidaan pitää tärkeinä ja niiden voidaan katsoa kytkeytyvän samoihin Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin kuin valmiuslain muuttamista koskevan hallituksen esityksen tavoitteet. Hybridivaikuttaminen on monimuotoinen ja vaikeasti ennakoitava ilmiö, johon voi sisältyä hyvin monenlaisten keinojen käyttämistä. Hybridivaikuttamiseen voi sisältyä muun muassa muuttoliikkeen käyttämistä painostusvälineenä, mihin esityksellä pyritään varautumaan.

Osittain vastaavan kaltaista kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevaa sääntelyä, jota esityksessä ehdotetaan lisättäväksi rajavartiolain 16 §:ään luonnosteltiin aiemmin keväällä valmiuslain muuttamista koskevan esityksen (HE 63/2022 vp) valmistelun yhteydessä. Yksi valmistelun yhteydessä syntyneistä lukuisista keskeneräisistä pykäläluonnoksista on pyynnöstä toimitettu myös hallintovaliokunnalle. Asiaa koskevia säännöksiä ei kuitenkaan ehdotettu lisättäväksi valmiuslakiin niihin liittyvien vaikeiden kansainvälis- ja EU-oikeudellisten kysymysten vaatimien lisäselvittelyiden sekä niin sanotun normaalisuuseriaatteen vuoksi. Normaalisuuseriaatteen mukaan valmiuslakiin ei tule sisällyttää sellaista sääntelyä, joka on mahdollista säätää normaaliolojen lainsäädäntöön.

Normaalisuuseriaatteen näkökulmasta voidaan pitää perusteltuna, että kansainvälisen suojelun hakemista ja rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevan sääntelyn

kehittämistä on jatkettu nimenomaan normaaliolojen lainsäädännön, tässä tapauksessa rajavartiolain, puolella. Niin normaaliolojen kuin poikkeusolojenkin lainsäädännön on oltava yhteensopivaa Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden kanssa.

Oikeusministeriö on nyt lausuttavana olevan hallituksen esityksen osalta antanut esityksen valmisteluvaiheessa siitä 2.6.2022 päivätyn lausunnon (VN/9938/2022-OM-19). Oikeusministeriön esittämiä huomioita on otettu osittain jatkovalmistelussa huomioon, ja esitys on myös monelta osin täsmentynyt. Tässä lausunnossa arvioidaan etenkin kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä. Lopuksi nostetaan esiin pykäläkohtaisia huomioita.

Käsittelyssä oleva kysymys kansainvälisestä suojelusta on periaatteellisesti merkittävä ja erityisen haastava niin perustuslain mutta erityisesti EU- ja kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Kansainväliseen suojeluun liittyvät kysymykset edellyttävät monitahoisien kansallisen, eurooppaoikeudellisen ja kansainvälisen oikeusnormiston tuntemista, ja nämä kysymykset liittyvät keskeisesti niin valtion suveriniteettiin samoin kuin kansainvälisen oikeuden ja ihmisoikeuksien ydinalueelle kuuluviiin arvoihin. Tämän vuoksi lausunnon alussa tuodaan seikkaperäisemmin esille asiaan liittyvät valtiosääntöoikeudelliset ja kansainvälisoikeudelliset lähtökohdat.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Kansainvälisoikeudelliset lähtökohdat

Esityksen valmisteluaineistossa (sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 25) on tehty tarkemmin selkoa keskeisistä kansainväliseen suojeluun liittyvistä kansainvälisistä sopimuksista, joihin kuuluvat esimerkiksi YK:n puitteissa 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus täydennettynä lisäpöytäkirjalla (SopS 77/1968, jäljempänä Geneven pakolaisyleissopimus), sekä yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/1990, jäljempänä EIS), kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 59 ja 60/1989), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976, jäljempänä KP-sopimus), lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991). Lisäksi YK:n yleismaailmallisen ihmisoikeuksien julistuksen 14 artikla ja EU:n perusoikeuskirjan 18 artikla sisältävät nimenomaiset maininnat yksilön oikeudesta turvapaikkaan.

Vaikka edellä mainituista sopimuksista ei voida johtaa ehdotonta oikeutta turvapaikkaan, kansainvälinen normisto on vakiintunut sen osalta, että vainon kohteeksi joutuneelle henkilölle tulee turvata tosiasiallinen mahdollisuus hakea turvapaikkaa. Samalla valtioiden tulee turvata menettelyt, joilla kansainvälistä suojelua tarvitsevat voidaan yksilöidä, jotta valtioiden voidaan katsoa noudattavan sitovia kansainvälisiä sopimusvelvoitteitaan.

Turvapaikan hakemisen lisäksi kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyy myös palautuskieltoa (*non-refoulement*) koskeva kotimainen ja kansainvälinen sääntely. Palautuskielto on pakottavaa kansainvälistä oikeutta (*jus cogens*) ja kuuluu ns. ehdottomiin ihmisoikeuslausekkeisiin, joista ei voida esimerkiksi EIS:n 15 artiklan ja KP-

sopimuksen 4 artiklan mukaan poiketa edes yleisen hätätilan eli kansallisten poikkeusolojen aikana. Palautuskiellosta on joko säädetty nimenomaisesti (ks. esim. Geneven yleissopimus 33 artikla, YK:n kidutuksen vastainen yleissopimus 3 artikla, EU:n perusoikeuskirja 19 artiklan 2 kohta) tai palautuskielto on johdettu muista keskeisistä ihmisoikeusmääräyksistä, joita on palautuskiellon osalta edelleen täsmennetty ihmisoikeustoimielinten käytännössä (ks. esim. KP-sopimuksen 6 ja 7 artiklat ja EIS:n 2 ja 3 artiklat). Osaan kansainvälisistä säännöksistä sisältyy vielä erikseen joukkokarkotuksen kielto (ks. esim. EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklan 1 kohta ja EIS:n 4 lisäpöytäkirjan 4 artikla).

Yllä mainituista säännöistä muodostuu kansainvälisen suojelun keskeisimmät kansainvälisoikeudelliset lähtökohdat, joskin edellä mainittu luettelo ei ole tyhjentävä ja niitä täsmennetään kansallisessa ja EU-oikeudellisessa sääntelyssä.

Valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perustuslain esitöiden mukaan, vaikka säännöksessä ei erikseen asetettaisi sisällöllisiä vaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, sen olisi vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä (HE 309/1993 vp). Perustuslain 9 §:n 4 momentti sisältää myös nimenomaisen säännöksen palautuskiellosta, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Perustuslakivaliokunnan mukaan muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi ehdotettujen toimien voidaan katsoa olevan merkityksellisiä ennen kaikkea perustuslain 6 §:ssä turvatun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvatujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvatun liikkumisvapauden, 10 §:ssä turvatun yksityiselämän suojan, 19 §:ssä turvatujen sosiaalisten oikeuksien sekä 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien oikeuksien kannalta (PeVL 16/2022 vp, kappale 4).

Kun otetaan huomioon käsittelyssä olevan kysymyksen perustavanlaatuisuus, arvioinnissa vaikuttavat myös Suomen perustuslain valtiojärjestyksen perusteisiin liittyvät näkökohdat.

Perustuslain 1 §:n 1 momentissa todetaan Suomen täysivaltaisuus, jota perustuslakivaliokunta on arvioinut mm. rajavalvontaan liittyvissä kysymyksissä (PeVL 23/2017 vp, PeVL 3/2016 vp, PeVL 9/2009 vp, PeVL 1/2007 vp ja PeVL 28/2002 vp).

Valtion täysivaltaisuus ei nykyisen kansainvälisen järjestelmän aikana voi kuitenkaan olla rajoittamaton, vaan kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet rajoittavat merkittävästi Suomen toimintavapautta eri aloilla. Tätä ilmentää myös Suomen sitoutuminen kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan sekä samassa momentissa oleva kirjaus Suomen Euroopan unionin jäsenyydestä. Perustuslain täysivaltaisuussäännöksiä tulkittaessa on valiokunnan mukaan (esim. PeVL 66/2016 vp ja PeVL 3/2016 vp) jo vakiintuneesti otettu huomioon Suomen jäsenyys useissa kansainvälisissä järjestöissä ja erityisesti Euroopan unionissa (HE 1/1998 vp, s. 71–72, PeVL 56/2006 vp, s. 2 ja PeVL 1/2007 vp, s. 2, PeVM 9/2010 vp, s. 10).

On syytä mainita myös perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvattu valtiosäännön yleinen arvoperusta, jossa turvataan ihmisarvon loukkaamattomuus ja yksilön vapaus ja oikeudet sekä edistetään oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa sekä perustuslain 22 §, joka sisältää yleisen julkisen vallan velvollisuuden turvata perus- ja ihmis-oikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunta on antanut oikeudellista merkitystä perustuslain 1 §:n 3 momentille ja 22 §:lle palautuskieltoa arvioitaessa. Valiokunta katsoi, että Suomen tulisi pyrkiä huolehtimaan perustuslain 1 §:n 3 momentin ja 22 §:n johdosta siitä, että palauttamiskiellon 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, s. 7-8).

Tosiasiallinen mahdollisuus

Esityksen 16 §:n 2 momentin mukaan

*Valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suu-
resta 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. Sisäministeriön on tiedotettava tässä momentissa tarkoitetusta päätöksestä riittävässä laajuudessa.*

Esityksestä tulee asianmukaisesti esille yleinen lähtökohta siitä, että kansainvälisestä oikeudesta ja EU-oikeudesta seuraa jäsenvaltioille selkeä velvollisuus käsitellä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. 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.

Edellä mainitun kysymyksen punninnassa voidaan erottaa kaksi eri lähtökohtaa: toisaalta valtion oikeus määrätä ulkomaalaisten maahanpääsystä ja toisaalta valtion velvollisuus noudattaa kotimaiseen valtiosääntöoikeuteen ja erityisesti kansainväliseen oikeuteen kuuluvia, osittain jopa ehdottomia, velvollisuuksia koskien oikeutta hakea turvapaikkaa ja palautuskieltoa, joista jälkimmäisestä ei voida poiketa lainsäädäntötoimilla edes poikkeusolojen aikana. Jälkimmäinen lähtökohta kansainvälisen oikeuden noudattamisesta liittyy myös kansainväliseen sopimusoikeuteen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskevassa 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).

Mainittujen kahden eri lähtökohdan välinen tasapainottelu kiteytyy pitkälti kysymykseen siitä, mikä on riittävä määrä rajanylityspaikkoja, jotta kansainvälistä suojelua hakevilla on tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemuksensa, samalla kun valtio pyrkii vastamaan esimerkiksi välineellistetyistä maahanmuutosta aiheutuviin tilanteisiin. Punnintaan vaikuttaa erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeusturvasta huolehtiminen sekä valtion mahdollisuus turvata kansalliset intressit tilanteissa, joissa yhteiskuntajärjestystä pyritään horjuttamaan epäasiallisin keinoin.

EU-oikeudellisen sääntelyn perusteella selvää on sinänsä se, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan ohjata tiettyihin, määrättyihin rajanylityspaikkoihin, kunhan hakijoiden tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemuksia ei vaarannu tai esty (Schengenin rajasäännöstö (EU) 2016/399, 5 artikla).

Asiassa on perusteltua huomioida myös Euroopan komission 1.12.2021 antama ehdotus neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö, joissa todetaan, että aito ja tehokas oikeus hakea suojelua edellyttää, että tosiasiallisesti tulisi olla käytettävissä riittävästi toimipisteitä, joissa hakijat voivat virallisesti jättää turvapaikkahakemuksen (komission ehdotus COM(2021) 752 final, s. 8 ja 17, Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu, N.D. ja N.T. v. Espanja, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020, kohdat 208-210). Molemmissa tapauksissa rajanylityspaikoista puhutaan monikossa.

Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa oli eri kohdissa kirjauksia siitä, että rajanylityspaikkoja on oltava riittävästi, mitä oikeusministeriö piti lausunnoissaan perusteltuna edellä esitetty huomioiden. Esityksessä kirjauksia riittävistä rajanylityspaikoista ei ole, mutta perusteluita kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeusaseman, erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta, on täsmennetty.

Perusteluita on täsmennetty erityisesti esityksen 16 §:n 3 momentin osalta, jonka mukaan 16 §:n mukaiset toimet eivät saa loukata kenenkään oikeutta kansainväliseen suojelun saamiseen tai EU:n lainsäädäntöön kuuluvaa vapaata liikkuvuutta. Perusteluissa todetaan, että arviointi kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä tehtäisiin tapauskohtaisesti ja siinä huomioitaisiin avoinna olevan yhden tai useamman rajanylityspaikan maantieteellinen sijainti ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeusturvasta huolehtiminen, mutta toisaalta myös Suomen kansalliset intressit esimerkiksi tilanteissa, joissa yhteiskuntajärjestystä pyritään horjuttamaan (s. 21-22).

Perusteluiden mukaan äärimmäisissä tilanteissa ehdotettu sääntely mahdollistaisi myös sen, että näihin tarkoituksiin on Suomen valtakunnanrajalla avoinna ainoastaan yksi rajanylityspaikka. Tällöinkin olisi kuitenkin varmistettava, että tosiasiallinen mahdollisuus hakea Suomesta kansainvälistä suojelua turvataan. Erikseen mainitaan haavoittuvassa asemassa olevia henkilöryhmiä, kuten yksintulleet lapset, lapsiperheet, vanhukset, vammaiset tai muut vastaavassa asemassa olevat (s. 22).

Edellä mainittuja lisäyksiä voidaan pitää sinänsä perusteltuina, joskin perusteluissa vaikuttaa olevan kirjauksia, joiden perustuslain 80 §:n 1 momentin vuoksi tulisi ilmetä suoraan lakitekstistä (haavoittuvaisessa asemassa olevien asema sekä ne

asiat, jotka vaikuttavat tapauskohtaiseen harkintaan, kuten rajanylityspaikan maantieteellinen sijainti).

Mikäli Suomen pitkällä ulkorajalla olisi avoinna vain yksi rajanylityspaikka, voidaan perustellusti kysyä, toteutuuko tosiasiallinen mahdollisuus kansainvälisen suojelun hakemiseen. Tällaisen järjestelyn osalta ei ole poissuljettua, etteikö se voisi rikkoa kansalliseen ja kansainväliseen oikeuteen kuuluvaa oikeutta hakea turvapaikkaa ja erityisesti palautuskieltoa, jos katsottaisiin, että hakijoiden aito ja tehokas kansainvälisen suojelun hakeminen ei toteudu, koska rajanylityspaikkoja ei ole riittävästi.

Esityksen 16 §:n 2 momenttiin lisätyt täsmennykset (lyhyessä ajassa tapahtuva poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuva maahantulosta aiheutuva vakava uhka yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle) tai säännös siitä, että kansainvälisen suojelun hakemista ei saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä edellä tarkoitettun uhan torjumiseksi, eivät vaikuta poistavan kokonaan edellä mainittua riskiä. Välttämättömyysvaatimuksesta kuitenkin johtuu, että valtioneuvoston tulisi säännöllisesti tarkastella, onko päätös keskittämisestä edelleen välttämätön, koska valtioneuvoston päätöksen ajallista kestoa ei muuten säännellä.

Haasteena on myös se, että toimenpiteisiin eli mahdollisesti kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseen vain yhteen paikkaan voitaisiin ryhtyä perustelujen mukaan myös ennakoivasti. Esityksen perusteella epäselväksi jää, mikä on poikkeuksellisen suuri määrä ihmisiä, joka oikeuttaa keskittämiseen ilman vieraan valtion pyrkimystä vaikuttaa kansalliseen yhteiskunnalliseen järjestykseen ja mihin tätä poikkeuksellisuutta verrattaisiin.

Normaaliolojen lainsäädäntöön on sinänsä perusteltua ja poikkeusolojen sääntelylle ominaisen normaalisuusperiaatteen mukaistakin ottaa sääntelyä myös erilaisen häiriötilanteiden varalta. Mahdollisten perusoikeuksiin puuttuvien toimivaltuuksien tulee kuitenkin näiltä osin täyttää perusoikeusarvojen rajoittamiselta vaaditut yleiset ja tarvittaessa erityiset rajoitusedellytykset. Tältä osin myös sääntämisjärjestysperusteluissa oleva kirjaus ”osittain uudenlaisen tulkinnan tarkkaraajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksista” käyttöön ottamisesta (s. 33) jää epäselväksi ja ilman tarkempia perusteluja, ottaen huomioon vakiintuneet kansallisen valtiosääntöoikeuden lähtökohdat.

Perusteluissa on maininta, että valtioneuvoston päätöksellä momentissa mainitut henkilöt ohjattaisiin käyttämään keskitettyjä rajanylityspaikkoja Suomeen saapuakseen (s. 22). Epäselväksi kuitenkin jää, kuinka menetellään niiden heikommassa asemassa olevien henkilöryhmien kanssa, joilla on esityksen perusteluista ilmenevin tavoin vaikeuksia liikkua auki olevalle rajanylityspaikalle. Myönteisenä voidaan pitää sitä, että 16 §:n 2 momentti sisältää sisäministeriön tiedotusvelvollisuuden. Tämän osalta olisi syytä vielä huomioida, että edellä mainitun komission ehdotuksen mukaisesti valtion tulisi täyttää tämä tiedotusvelvollisuus mm. kolmansien maiden kansalaisille kielellä, jota heidän voidaan kohtuudella edellyttää ymmärtävän.

Päätelmät

Rajanylityspaikkojen riittävyyteen ei voida ottaa kantaa, mutta jos valtioneuvosto ehdotetulla tavalla päätöksellään keskittäisi kansainvälisen suojelun hakemisen

jopa vain yhteen paikkaan, Suomi saattaisi joissain tilanteissa ottaa riskin kansainvälisten velvoitteidensa noudattamatta jättämisestä.

Yleisesti voidaan pitää tärkeänä sitä, että valtio voi varautua välineellistetyistä maahantulosta aiheutuviin tilanteisiin. Vaikka toimenpiteet välineellistetyn maahantulon osalta ovat perusteltuja ja osin myös linjassa EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden kanssa, varautuminen tulee toteuttaa siten, että kansainvälisen suojelun hakeminen, erityisesti ottaen huomioon ehdoton palautuskielto, ei tyhjene sisällöltään nimelliseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen käytännön mukaan ihmisoikeussopimuksen tarkoituksena ei ole turvata oikeuksia, jotka ovat teoreettisia ja näennäisiä, vaan oikeuksia, jotka ovat käytännöllisiä ja tehokkaita (N.D. ja N.T. v. Espanja, kohta 170 ja siinä mainittu oikeuskäytäntö).

Pykäläkohtaiset kommentit

Rajanylitysluonteen rajoittaminen (16 §:n 1 momentti)

Esityksen 16 §:n 1 momenttiin lisättäisiin rajanylityspaikan sulkemisen lisäksi sääntely rajanylitysluonteen rajoittamisesta. Rajavartiolaain 16 §:n täsmäntämisarve on noussut esiin laillisuusvalvonnassa (OKV/61/10/2020 ja EOAK/3257/2020).

Koska perusteluiden mukaan rajanylitysluonteen rajoittaminen voisi olla yleinen, koko ulkorajaliikennettä koskeva rajoitus, rajanylitysluonteen rajoittaminen voisi olla vaikutuksiltaan todennäköisesti pidemmälle menevä perus- ja ihmisoikeusrajoitus kuin yksittäisten rajanylityspaikkojen sulkeminen. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ei kovin tarkasti ilmene, kuinka rajanylitysluonteen rajoittaminen vaikuttaisi esim. työssäkäyntiin tai muihin perusoikeuksiin. Myös rajanylitysluonteen rajoittaminen voisi olla luonteeltaan ennakoivaa. Toisaalta 16 §:n 1 momenttiin otettaisiin uusi säännös välttämättömyydestä, jonka mukaan rajanylitysluontetta ei voisi rajoittaa enempää kuin mikä on välttämätöntä pykälän momentissa tarkoitetun uhan torjumiseksi.

Perusteluissa todetaan, että rajoituksista olisi viestittävä riittävällä tavalla kaikille, joita ne koskevat. Asiasta olisi syytä ottaa maininta itse lakiin.

Omaisuuksien luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus (39 a §)

Pykälä omaisuuden luovutusvelvollisuudesta ja palveluiden suoritusvelvollisuudesta (39 a §) on kokonaan uusi. Esityksen jatkovalmistelussa omaisuuden luovutusvelvollisuus on selkeämmin rajattu lyhytaikaiseen käyttöön sekä koskisi vain yksityisiä toimijoita. Lisäksi on täsmennetty, että omaisuuden omistusoikeus ei siirtyisi Rajavartiolaitokselle siltä osin kuin omaisuus, esimerkiksi kulkuneuvo tai tavara, on mahdollista palauttaa takaisin omistajalleen, eikä omaisuuden luovutusvelvollisuus koskisi enää rakennuksia.

Täsmennyksistä huolimatta ehdotettu omaisuuden tilapäinen luovutusvelvollisuus on poikkeuksellisen laaja ja säännöksen voidaan katsoa osin menevän jopa pidemmälle kuin esimerkiksi valmiuslain 110 §, jonka mukaan tavaroiden luovutusvelvollisuus saattaa tulla kysymykseen aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastuvan hyökkäyksen tai edellä mainitun hyökkäyksen uhan tilanteissa (valmiuslain 3 §:n 1 ja 2 kohta). Tällöin erinäisten tavaroiden luovuttaminen voi olla välttämätöntä so-

tilaallisen puolustusvalmiuden kohottamiseksi tai ylläpitämiseksi. Esityksessä kriteerinä ei perustellustikaan ole sotilaallisen puolustusvalmiuden kohottaminen tai ylläpitäminen, vaan omaisuutta olisi kattavasti luovutettava, jos yksittäinen Rajavartiolaitoksen kiireellinen tehtävä sitä välttämättä edellyttää, eikä tilanne ole muuten hallittavissa.

Omaisuuksien luovutusvelvollisuutta ei ole rajattu tiettyihin tehtäviin, vaan se koskisi lähtökohtaisesti kaikkia Rajavartiolaitoksen tehtäviä. On syytä todeta, että Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluu rajaturvallisuuden ylläpitämisen ohella erikseen säädettyjä valvontatehtäviä, rikostorjuntaa, poliisi- ja tullitehtäviä sekä etsintä- ja pelastustehtäviä. Rajavartiolaitos osallistuu myös sotilaalliseen maanpuolustukseen. Osaltaan omaisuuden luovutusvelvollisuuden laajuutta kuvastaa sekin, että pykälän 2 momentin mukaan kielto 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.

Ehdotettu 39 a §:n omaisuuden luovutusvelvollisuus poikkeaa käyttöalaltaan ja täsmällisyydeltään muista tavallisissa laissa olevista, vastaavista säännöksistä, jotka on rajattu esimerkiksi ihmisten henkeä ja terveyttä turvaaviin tai onnettomuuden leviämistä estäviin pelastustehtäviin (ks. esim. meripelastuslain 11 §, pelastuslain 36 § ja poliisilain 9 luvun 3 §:n 2 momentti). Ehdotettu säännös näyttäisikin mahdollistavan omaisuuden luovutusvelvollisuuden määrittämisen edellä tarkoitetusta muusta lainsäädännöstä poiketen varsin laajasti erityyppisissä Rajavartiolaitoksen tehtävissä, mitä ei voida pitää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta täysin ongelmattomana. Perustuslakivaliokunta katsoi esimerkiksi meripelastuslain sääntelyn osalta, että omaisuuden suojan rajoituksella on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä peruste, minkä lisäksi sääntely on riittävän täsmällinen (PeVL 24/2001 vp, s. 3). Perusteltuna voidaan toisaalta pitää sitä, että käyttöön otetusta omaisuudesta maksetaan ehdotuksen mukaan kuitenkin täysi korvaus. Myös käyttöön otetulle omaisuudelle aiheutunut vahinko korvattaisiin.

Esityksen 39 a §:n 1 momentin 2 kohdassa säädettäisiin puolestaan palveluiden suorittamisvelvollisuudesta: yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö olisi velvollinen suorittamaan käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan lyhytaikaisesti Rajavartiolaitokselle tehtävän suorittamiseksi tarvittavia majoitus-, kuljetus-, korjaamo-, huolto- ja rakentamispalveluja, tieto- ja viestintätekniisiä palveluja tai muita vastaavia palveluja.

Edellä mainitut kommentit omaisuuden luovutusvelvollisuudesta soveltuvat pitkälti myös palveluiden suorittamisvelvollisuuteen, mitä tulee mm. suoritusvelvollisuuden laajuuteen ja siihen, että suoritusvelvollisuutta ei ole rajattu tiettyihin Rajavartiolaitoksen tehtäviin.

Sen lisäksi, että palveluiden suoritusvelvollisuus rajattaisiin yksityisiin elinkeinonharjoittajiin lain tasolla, olisi syytä lain tasolla myös ilmetä, että kyse on elinkeinonharjoittajista, jotka tarjoavat kyseistä palvelua. Perusteluissa ei myöskään täsmennetä, mitä tarkoitetaan ”yksityisellä yhteisöllä”, joka on lisätty pykälään elinkeinonharjoittajien lisäksi. Se, että palveluiden suoritusvelvollisuus on nimenomaan rajattu niihin toimijoihin, jotka tarjoavat sitä toimintaa, ratkaisee osin kysymyksen siitä, että heillä on myös tosiasiallinen kyky suoriutua heiltä edellytettävästä velvollisuudesta.

Edellä mainituista täsmennyksistä huolimatta myös palveluiden suorittamisvelvollisuus rinnastuu enemmän valmiuslain mukaisiin toimivaltuuksiin (työvelvollisuus 95 §) kuin tavallisen lain avustamisvelvollisuutta koskeviin säännöksiin (poliisilain 9 luvun 3 §:n 1 momentti ja meripelastuslain 10 §:n 3 momentti), jotka on rajattu täsmällisemmin esimerkiksi ihmishengen pelastamiseen tai huomattavan omaisuus- tai ympäristövahingon torjumiseen, vaikkakin edellä mainitut säännökset soveltuvat luonnollisiin henkilöihin.

Esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että luonnoksen 39 a §:ssä olisi kyse viimesijaisesta keinosta. Tästä huolimatta sääntelyn tulee täyttää perusoikeuksien rajoitusten arviointiin soveltuvat yleiset ja erityiset rajoitusedellytykset, erityisesti täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus sekä oikeasuhtaisuusvaatimus. Erityisesti tulee huolehtia siitä, että valmiuslain kaltaista sääntelyä ei siirretä tavalliseen lakiin. Poikkeusolojen lainsäädännön mahdollistavien poikkeuksellisten toimivaltuuksien ja normaaliolojen lainsäädännössä säädettyjen toimivaltuuksien säätämisen ja soveltamisedellytysten välisen eron on siten oltava selvä.

Omaisuuteen kohdistuvat rajoitukset rajaestesääntelystä (50 ja 50 a §)

Ehdotetussa 50 ja 50 a §:n sääntelyssä on kyse perustuslain turvaamaan omaisuusdensuojaan kajoamisesta, minkä vuoksi säännöksiä on arvioitava perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta. Arvio (s. 34-35) painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimuksen täyttymisestä ja riittävästä oikeussuojan takeista vaikuttaa perustellulta. Esityksen säätämisyjärjestysperusteissa todetaan (s. 34-35), että esteitä koskevassa rajavartiolain sääntelyssä ei ole kyse omaisuuden pakkolunastuksesta. Voidaan arvioida, että 50 ja 50 a §:ssä tarkoitetut toimet olisivat lähes poikkeuksetta katsottavissa sellaisiksi omaisuuden käytönrajoituksiksi, jotka eivät vaikutuksiltaan rinnastuisi valtiosääntöoikeudelliseen pakkolunastukseen. Perustuslakivaliokunta on kuitenkin yksityistielakia koskevassa lausunnossaan (PeVL 7/2018 vp, s. 3) todennut tieoikeuden perustamisen uuden tien rakentamista varten voivan ainakin joissakin tapauksissa merkitä niin voimakasta puuttumista kiinteistön omistajan omaisuuden suojaan, että se tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastuu omaisuuden pakkolunastukseen (ks. PeVL 32/2010 vp, s. 5/I, PeVL 38/1998 vp, s. 3/II; vrt. PeVL 8/2017 vp, s. 5). Tieoikeuden perustamista koskevaa sääntelyä tuli siksi arvioida perustuslain 15 §:n 2 momentin kannalta.

Perustuslain 15 §:n 2 momentin pakkolunastusvarauman edellytyksenä on täyden korvauksen vaatimuksen täyttyminen. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi kaivoslain uudistamista koskevassa lausunnossaan (PeVL 31/2010 vp, s. 5) todennut täyden korvauksen vaatimuksen kannalta olennaista olevan, että kaivostoimituksessa määrätään korvaukset lunastuslain 29 §:n täyden korvauksen periaatetta noudattaen. Nojautumista lunastuslain materiaaliin korvausperusteisiin ei luonnollisestikaan voida pitää välttämättömänä, mutta tällöinkin täyden korvauksen vaatimuksen tulee täyttyä.

Ehdotetut 50 §:n 3 momentti ja 50 a §:n 3 momentti sisältäisivät itsenäiset korvaussäännökset, jotka edellyttäisivät esteestä aiheutuvan vahingon ja haitan korvaamista maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle käyvän hinnan mukaisesti. Käypää hintaa on, lunastuslain 30 §:n 1 momentin säännös huomioon ottaen, pidettävä siinänsä valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena korvaustasona. Epäselväksi kuitenkin jää, mitä vahingolla ja haitalla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Lunastuslain

korvaussystematiikassa lunastettavasta omaisuudesta suoritetaan kohteenkorvaus, kun vahinko ja haitta korvauslajeina viittaavat jäljellä jäävään omaisuuteen kohdistuneeseen edunmenetykseen ja käyttömahdollisuuden heikentymiseen. Tarkoituksena tuskin kuitenkaan on ollut, että nyt puheena olevan lakiehdotuksen 50 ja 50 a §:ssä tarkoitetun esteen – olipa kyse sitten aidan, tien tai jonkun muun omistajan käyttövallan poissulkevan toimen – varaamasta alueesta ei tulisi suorittaa korvausta.

Valituskielto (60 §:n 2 momentti)

Ehdotetun 60 §:n 2 momentin mukaan 50 §:ssä tarkoitettua esteen rakentamista ja 50 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevaan päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Valituskieltoa ei käsitellä esityksen säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa, vaikka se on merkityksellinen perustuslain 21 §:n kannalta, joka turvaa muun muassa oikeuden hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet. Perustuslain 21 §:n säännökset eivät estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia niissä turvattuihin oikeuksiin, kunhan tällaiset poikkeukset eivät muuta kulloinkin kyseessä olevan oikeusturvatakeen asemaa pääsääntönä eivätkä yksittäistapauksessa vaaranna yksilön oikeusturvaa (ks. esim. PeVL 68/2014 vp, s. 3/l).

Muutoksenhakukieltoa perustellaan ainoastaan toimenpiteiden painavalla yhteiskunnallisella intressillä (s. 31). Mahdollisuus hakea muutosta viranomaisen päätökseen voi kuitenkin olla tällaisessakin tilanteessa tarpeen pitää avoimena esimerkiksi viranomaistoiminnan asianmukaisuuden valvomiseksi. Tuomioistuimissa käsitellään paljon yhteiskunnallisesti merkittäviä asioita ja tällainen intressi voisikin myös nimenomaan puoltaa oikeusturvan ja tuomioistuinvalvonnan merkitystä. Valituskiellon kohteena oleva päätöksenteko ei myöskään vaikuta perustuvan sellaisiin arvioihin, jotka eivät sopisi muutoksenhaun kautta tuomioistuinten oikeudelliseen harkintaan osoitettavaksi. Kyseiset päätökset voisivat rajoittaa lähinnä melko rajatun henkilökunnan eli maa- tai vesialueen omistajan ja haltijan oikeuksia ja ne olisivat ehdotuksen mukaan täytäntöönpanokelpoisia muutoksenhausta huolimatta. Valituskielto ei näin ollen vaikuta riittävästi perustellulta eikä välttämättömältä.