

Olli Mäenpää  
21.6.2022

Perustuslakivaliokunnalle

## Hallituksen esitys laiksi rajavartiolaitain muuttamisesta (HE 94/2022 vp)

### ***Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen (16 §)***

#### *Rajanylitysliikenteen rajoittaminen*

Pykälän 1 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi valtioneuvostolle toimivalta rajoittaa rajanylitysliikennettä määräajaksi tai toistaiseksi. Sääntelyllä on lähinnä täsmämentävä tarkoitus. Rajoittaminen olisi mahdollista vain sillä perusteella, että se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Rajoitusperusteita voidaan pitää hyväksyttävänä. Tällaisen rajanylitysliikennettä koskevan sääntelyn voidaan katsoa kuuluvan valtion itsenäiseen päätösvaltaan.

Suhteellisuusvaatimuksen mukaisena voidaan pitää momenttiin lisättäväksi ehdotettua säännöstä, jonka mukaan rajanylityspaikkoja ei saa sulkea eikä rajanylitysliikennettä rajoittaa enempää kuin mikä on välttämätöntä tässä momentissa tarkoitettun uhan torjumiseksi. Tähän säännökseen voidaan tulkita sisältyvän myös velvollisuus peruuttaa tai kumota rajoituspäätös, kun rajoitus ei enää ole välttämätön säännöksessä mainitun uhan torjumiseksi. Selkeämpää olisi kuitenkin lisätä tällainen velvoite lakitekstiin.

#### *Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen*

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä sääntelevä ehdotettu uusi 2 momentti määrittäisi valtioneuvostolle toimivallan keskittää hakemusten tekeminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Tällainen keskittäminen olisi mahdollista kahdella vaihtoehtoisella perusteella joko lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä johtuen tai maahantulon välineellistämisen seurauksena, jos keskittäminen on välttämätöntä maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

Ehdotetulla keskittämisellä on perustelujen mukaan tarkoitus ohjata maahantulojoita tekemään kansainvälistä suojelua koskeva hakemus sellaisessa paikassa, jossa se on viranomaisten resurssien näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta. Rajanylityspaikkoina toimivista satamista, rautatieasemista tai muista paikoista tai

alueista säädetään rajavartiolain 12 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella. Tämän asetuksen (901/2006) mukaan rajanylityspaikalla tarkoitetaan Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 8 kohdassa ja rajavartiolain 2 §:n 5 kohdassa säädettyä paikkaa, jonka kautta ulkorajan ylittäminen tapahtuu. Schengenin rajasäännösten mukaan rajanylityspaikalla tarkoitetaan toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylityspaikkaa. Valtioneuvoston asetuksessa määritellään vajaan 80 rajanylityspaikkaa, joiden lisäksi on tilapäisiä rajanylityspaikkoja. Rajanylityspaikkojen määrä on kaiken kaikkiaan siten verraten suuri, ja ne sijoittuvat valtakunnan rajan kaikkiin osiin.

Ehdotetun sääntelyn arvioinnin lähtökohtana voidaan pitää perustuslain 9 §:n 4 momentin säännöstä, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Säännöksen sisältämän ehdottoman kiellon mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan perustuslain 9 §:n 4 momentin lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52). Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä viitataan väkiintuneesti kansainvälisen oikeuden vakiintuneeseen periaatteeseen, jonka mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä, maassa oleskelusta ja maasta poistamisesta (esim. N.D. ja N.T. v. Espanja, EIT 2021, 167 kohta oikeustapaustulkinnaksi). Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eivät myöskään anna ulkomaalaiselle ehdotonta oikeutta oleskella turvapaikkahakemusta käsittelevän valtion alueella hakemuksen käsittelyn ajan. Samoin perustuslakivaliokunta on erityisesti maahantulon välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa pitänyt tärkeänä huomioida valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp, kappale 14).

Lain, jossa säädetään ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa on perustuslain 9 §:n 4 momentin säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen mukaan vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Myös perustuslakivaliokunta on korostanut, että maahantuloa sääntelevien toimien tulee tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu (PeVL 15/2022 vp, kappale 8). Nämä vaatimukset voidaan perustaa myös perustuslain 1 ja 22 §:ään. Nyt arvioitavan sääntelyn kannalta keskeisinä voidaan pitää kansainvälisiä velvoitteita, jotka sääntelevät turvapaikan hakijoiden oikeusasemaa ja turvapaikan hakemismenettelyä. Säännösehdotuksen kannalta keskeisiä ovat pakolaisten oikeusasemaa määrittävä Geneven yleissopimus lisäpöytäkirjoineen, Euroopan ihmisoikeussopimus, joita konkretisoivat EU:n perusoikeuskirjassa turvattu oikeus turvapaikkaan (18 artikla) sekä palautuskielto ja joukkokarkotusten kieltö (19 artikla).

Ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut turvapaikanhakijan menettelyllisten oikeuksien velvoittavuutta ja turvaamista myös poikkeuksellisissa oloissa. Tuomioistuin on pitänyt erityisen keskeisenä tosiasiallista mahdollisuutta jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus siten, että se tulee asiallisesti vireille. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on pitänyt tätä Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamien oikeuksien tehokkaan toteutumisen edellytyksenä, joten rajavalvontaa koskevat kansallisen lain säännökset eivät saa tehdä oikeutta hakea kansainvälistä suojelua toimimattomaksi tai tehottomaksi (ks. yleisesti N.D. & N.T. v. Spain, EIT 2021, 171 kohta). Sama vaatimus voidaan epäilemättä kohdistaa näitä säännöksiä soveltavaan viranomaisen päätöksentekoon. Tosiasiallisen hakemismahdollisuuden merkitystä korostaa perusoikeusnäkökulmasta se, että turvapaikanhakijoiden osalta kyse on usein erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä (PeVL 8/2018, s. 8).

Perusoikeuksien suoja ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusveloitteet eivät näin ollen mahdollista sääntelyä, jolla poistettaisiin oikeus hakea turvapaikkaa Suomesta ja/tai estettäisiin tällaisen hakemuksen käsittely. Hallituksen esitys ei kuitenkaan sisällä tällaista sääntelyehdotusta. Maahantulon sääntelyä ehdotetulla tavalla voidaan pitää mahdollisena siltä edellä mainitulta kannalta arvioituna, että valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä. Hakemusten keskitämiselle ehdotetulla tavalla useampaan tai vähintään yhteen rajanylityspaikkaan poikkeustilanteessa on perusteluissa esitetty hyväksyttäviä ja painavia perusteita, ja sen tavoitteena on suojata merkittäviä intressejä mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Ehdotetulla sääntelyllä ei myöskään poistettaisi muodollista ja tosiasiallista oikeutta hakea turvapaikkaa Suomesta eikä estettäisi tällaisen hakemuksen asiallista käsittelyä. Ongelmallisena voidaan tosiasiallisen hakemismahdollisuuden kannalta kuitenkin pitää sitä, että ehdotus mahdollistaisi rajanylityspaikkojen rajoittamisen valtakunnanrajalla vain yhteen. Kun otetaan huomioon Suomen maantieteellinen sijainti ja valtakunnanrajan pituus, rajoitusta yhteen rajanylityspaikkaan voidaan pitää erittäin merkittävänä ja käytännössä suhteettomana. Tosin käytännössä on tuskin ennakoitavissa sellaista poikkeuksellista uhkaa, joka välttämättä edellyttäisi koko valtakunnan rajan rajanylityspaikkojen rajoittamisen vain yhteen tai muutamaaan. On myös ilmeistä, että ehdotetun toimivallan säädännäiset soveltamisedellytykset jo sellaisenaan estäisivät käytännössä näin tiukan rajanylityspaikkojen rajoittamisen. Säännös ilmaisee kuitenkin sen periaatteellisesti tärkeän vaatimuksen, että rajanylityspaikkoja ei ole mahdollista sulkea kokonaan eikä turvapaikan hakemista voida estää.

Keskeisimmäksi haasteeksi myös valtiosääntöoikeudellisen arvion kannalta muodostuu joka tapauksessa sen takaaminen, että valtioneuvoston soveltaessa ehdotettua uutta 2 momenttia sen päätöksenteossa otetaan asianmukaisesti huomioon Suomen kansainväliset ihmisoikeusveloitteet. Tässä sääntely-yhteydessä niistä keskeisimpänä voidaan pitää sen turvaamista, että valtioneuvoston päätöstä

tehtäessä turvataan turvapaikanhakijan menettelylliset oikeudet ja erityisesti myös tosiasiallinen mahdollisuus hakea turvapaikkaa.

Valtioneuvoston harkintavallan kannalta keskeisenä voidaan pitää 2 momenttiin sisältyvää vaatimusta, jonka mukaan valtioneuvosto ei saa päätöksellään keskittää kansainvälisen suojelun hakemista enempää kuin mikä on välttämätöntä säännöksessä tarkoitetun uhan torjumiseksi. Säännös korostaa perustellusti suhteellisuusperiaatteen merkitystä. Periaate tulee joka tapauksessa sovellettavaksi valtioneuvoston päätöksenteossa, jonka on hallintolain 6 §:n mukaan oltava ”oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden”. Säännöksen tarkoittaman oikean suhteen määrittelyssä on otettava huomioon myös päätökseen sisältyvän rajoituksen tai velvoitteen välttämättömyys.

Suhteellisuusperiaatteen noudattaminen ja siihen sisältyvän välttämättömyysvaatimuksen soveltaminen eivät sellaisenaan – ainakaan yksiselitteisesti – turvaa tosiasiallista oikeutta hakea turvapaikkaa. Tältä kannalta keskeisempänä voidaan pitää hallintolain 6 §:ssä säädettyä tarkoitussidonnaisuuden periaatetta, jonka mukaan valtioneuvosto voi käyttää toimivaltaansa ”yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin”. Lisäksi valtioneuvoston on perustuslain 2 §:n 3 momentin sisältämän lakisidonnaisuuden periaatteen mukaan päätöksenteossaan noudatettava tarkoin lakia.

Tarkoitussidonnaisuuden ja lakisidonnaisuuden periaatteiden voidaan katsoa edellyttävän, että valtioneuvosto noudattaa päätöksenteossaan kansallisen lain lisäksi Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ja niitä koskevaa tuomioistuinkäytäntöä. Tämä velvollisuus käy asiallisesti ilmi myös voimassa olevan lain 16 §:n 2 momentista (ehdotuksen mukaan 3 momentti), jonka mukaan muun muassa valtioneuvosto ei saa keskittämistä koskevalla päätöksellään loukata kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Kiellon taustalla on myös Wienin yleissopimuksen 27 artikla, jonka mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Se, että hallitus on esityksen perustelujen mukaan ottanut käyttöön osittain uudenlaisen tulokinnan tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksista (s. 33), ei millään tavoin heikennä näiden kansainvälisten velvoitteiden merkitystä.

Kun valtioneuvosto päättää 2 momentin nojalla ja puitteissa keskittää hakemusten tekemisen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, päätöksenteko tapahtuu laillisuusharkinnalla ja siihen kohdistuu virkavastuu. Valtioneuvoston päätöksellä on siten myös turvattava tosiasiallinen mahdollisuus hakea turvapaikkaa. Tämä turvaamisvelvollisuus perustuu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen valtioneuvoston päätöksentekoa sitovaan oikeuskäytäntöön. Tosiasiallisen hakemismahdollisuuden määrittelevä täsmäntävä velvoite on myös mahdollista lisätä lakiin, joskin se sisältyy jo voimassa olevaan yleislainsäädäntöön ja perusteiltaan myös lain 16 §:n 3 momenttiin.

Tosiasiallisen hakemismahdollisuuden turvaamisessa valtioneuvosto voi ehdotetun säännöksen nojalla ottaa huomioon maahantulijoiden määrästä tai maahantulon välineellistämisestä aiheutuvat poikkeukselliset tilanteet esimerkiksi keskitämisen soveltamista täsmentävin ajallisin ja paikallisin ehdoin. Tosiasiallista hakemismahdollisuutta vahvistaa myös sisäministeriön velvollisuus tiedottaa keskitämispäätöksestä riittävässä laajuudessa.

Myös 2 momenttiin voisi olla perusteltua lisätä velvollisuus peruuttaa tai kumota keskitämispäätös, kun se ei enää ole välttämätön säännöksessä tarkoitetun uhan torjumiseksi.

### **Valituskielto (60 §)**

Rajavartiolain 60 §:ään lisättäväksi ehdotetun uuden 2 momentin mukaan 50 §:ssä tarkoitettua esteen rakentamista ja 50 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevaan päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Vain toimenpiteestä maksettavaa korvausta koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla. Toimenpiteitä koskeva päätös voitaisiin panna täytäntöön korvausasiaa koskevasta muutoksenhausta huolimatta.

Valituskieltoa koskevaa sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että perustuslain 21 §:n 1 momentti takaa jokaiselle oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi ja perustuslain 21 §:n 2 momentin mukaan oikeus hakea muutosta turvataan lailla. Säännöksen esitöiden mukaan se ei kuitenkaan estä säätämästä vähäisiä poikkeuksia, kunhan poikkeukset eivät muuta pääsääntöä eivätkä vaaranna yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin (HE 309/1993 vp, s. 74). Ehdotetun valituskiellon kohteena olisivat päätökset, joilla voitaisiin puuttua merkittäväällä tavalla perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan, joten valituskieltoa ei voida pitää vähäisenä poikkeuksena yksilön oikeusturvaa koskevaan perussääntelyyn.

Kielto olisi perustelujen mukaan perusteltu ”toimenpiteiden painavan yhteiskunnallisen intressin vuoksi” (s. 31), mitä ei kuitenkaan voida pitää riittävänä perusteena poiketa merkittäväällä tavalla perustuslain 21 §:n 1 momentin takaamasta oikeusturvasta. Ehdotettua valituskieltoa tai sen oikeusvaikutuksia ei sen periaatteellisesta merkittävydestä huolimatta myöskään ole säätämisympäristöperusteissa lainkaan arvioitu perustuslain 21 §:n kannalta. Ehdotettu valituskielto säännös olisi siten perusteltua poistaa. Valtiosääntöoikeudelliselta kannalta ei sen sijaan ole estettä 2 momenttiin sisältyvälle sääntelylle, jonka mukaan rakentamista ja 50 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön sitä koskevasta muutoksenhausta huolimatta.