

Veli-Pekka Viljanen

HE 94/2022 vp laiksi rajavartiolain muuttamisesta

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 21.6.2022

1. Rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhkan torjumiseksi. Sisäministeriö päättäisi kiireellisissä tilanteissa tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

Säännös vastaa nykyistä rajavartiolain 16 §:n 1 momenttiin muutoin, mutta siihen on lisätty rajanylityspaikan sulkemisen ohella mahdollisuus rajoittaa rajanylitysliikennettä. Nykyinen 16 § on säädetty tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella ja perustuslakivaliokunnan tarkasteltua nimenomaisesti kyseistä säännösehdotusta (PeVL 19/2005 vp, s. 7).

Säännöksen perustuslainmukaisuuden kannalta on olennaista, että 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 (3 momentti).

Säännökseen tehty lisäys rajanylityspaikan rajoittamisesta ei nähdäkseni muuta sääntelyn luonnetta eikä edellytä aikaisemmasta valiokunnan kannasta poikkeavaa uutta valtiosääntöoikeudellista arviointia. Olennaista on, että valtioneuvoston on rajoittaessaan rajanylitysliikennettä varmistettava, etteivät 3 momentissa tarkoitetut Suomen kansalaisen saapua maahan, jokaisen oikeus lähteä maasta sekä oikeus kansainvälisen suojelun saamiseen vaarannu.

Lähtökohtaisesti rajavalvonta ja siihen liittyen rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluu valtion suvereniteetin piiriin. Perustuslain liikkumisvapautta koskevan pykälän esitöissä todetaan kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomailaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52).

Toisaalta perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista sekä Euroopan unionin oikeudesta asettuu joitakin oikeudellisia reunaehdoja, joiden tulee toteutua myös ulkomaalaisten osalta. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tämä ns. palautuskielto on luonteeltaan ehdoton kielto eli sitä ei voida rajoittaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella. Perustuslain esitöiden mukaan palauttamiskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon. Säännöksen on katsottava kieltävän henkilön siirtämisen Suomesta myös sellaiseen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi (HE 309/1993 vp, s. 52).

Vastaava palautuskielto on johdettu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta (kidutuksen kielto). Lisäksi on huomionarvoinen ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla, jossa kielletään ulkomaalaisten joukkokarkotus.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa säädetään oikeudesta turvapaikkaan. Sen mukaan oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen (1951) ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan (1967) määräysten sekä Euroopan unionin perussopimusten mukaisesti. Perusoikeuskirjan 19 artiklassa säädetään puolestaan suojasta palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa. Artiklassa kielletään joukkokarkotukset. Lisäksi sen mukaan ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

Uutena säännöksenä rajavartiolakiin ehdotetaan säädettäväksi kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä (16 § 2 mom.). Sen 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.

Lisäehtona on, että kansainvälisen suojelun hakemista ei saa keskittää enempää kuin on välttämätöntä edellä mainitun uhan torjumiseksi. Lisäksi tältäkin osin pykälässä säädetään, ettei toimenpiteillä 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. Ehdotuksella ei sinänsä puututtaisi kansainvälisen suojelun saamista eikä turvapaikkamenettelyä koskevaan voimassa olevaan sääntelyyn, josta säädetään ulkomaalaislaissa.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä ei sinänsä suoraan vaikuttaisi turvapaikanhakijoiden oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua. Käytännössä keskittäminen voisi kuitenkin heikentää ja vaikeuttaa ainakin joidenkin henkilöiden tosiasiallisia mahdollisuuksia hakea kansainvälistä suojelua. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on ulkomaalaisten joukkokarkotuksia käsittelevässä asiayhteydessä korostanut jäsenvaltioiden osalta, että sopimuksen tehokkuus edellyttää, että valtiot varmistavat maahantulijoille aidon ja tehokkaan mahdollisuuden päästä laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. Valtiolla on oikeus rajata ulkomaalaisten tulo laillisiin rajanylityspisteisiin ja estää laittomat rajanylitykset, kunhan tällainen aito ja tehokas mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua on turvattu (ks. EIT:n tuomio, N.D. ja N.T. v. Espanja, suuri jaosto, 13.2.2020).

Ehdotettu kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen liittyy erityisesti ns. välineellistetyin maahantulon tilanteisiin, jossa maahantulo tapahtuu vieraan valtion vaikutuksesta tarkoituksena aiheuttaa uhkaa yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle. Voidaan yleisesti arvioida, että tällainen maahantulon käyttäminen hybridivaikuttamisen keinona Suomen valtiota vastaan korostaa valtion liikkumavaraa rajavalvonnassa ja rajaliikenteen sääntelyssä. Ehdotuksessa tällaiseen tilanteeseen on rinnastettu lyhyessä ajassa tapahtuva poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä. Perustelujen mukaan laajamittainen maahantulo voi aiheuttaa esimerkiksi vastaanottojärjestelmän kapasiteetin ylittymisen taikka poliisin ja Rajavartiolaitoksen kiireellisten tehtävien hoitamatta jättämisen tai tehtävien hoitamisen liiallisen viivästymisen maahantulon hallintaan sitoutuvien resurssien vuoksi (HE, s. 20). Nähdäkseni ehdotetulle sääntelylle on esitetty painavia yleisen järjestyksen, kansallisen turvallisuuden ja kansanterveyden turvaamiseen liittyviä perusteita.

Yleisellä tasolla on vaikea ennakolta arvioida, kuinka kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen vaikuttaa tosiasiallisesti oikeuteen hakea turvapaikkaa. On selvää, että ehdotettu kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten keskittäminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan voi – ainakin osittain – vaikeuttaa henkilöiden mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua Suomesta. Valtiosäännön kannalta on olennaista, että keskittäminen ei saa säädöspäätöksellisesti loukata kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen (16 § 3 momentti),

eikä hakemista saa keskittää enempää kuin on välttämätöntä maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi (16 § 2 mom.). Lisäksi valtioneuvoston tulee Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden vuoksi varmistaa, että keskittämisen jälkeenkin Suomessa säilyy aito ja tehokas mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua. Tältä osin valtioneuvoston päätöksenteossa on korostetusti syytä kiinnittää huomiota keskittämisen vaikutuksiin suhteessa erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten lapsiin ja vammaisiin turvanpaikanhakijoina (ks. esim. PeVL 16/2022 vp, kappale 17).

Arvioni mukaan ehdotetun 16 §:n säännökset kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä eivät sellaisenaan – yleisellä tasolla – ole ristiriidassa Suomen perustuslain tai Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Olennaista on kuitenkin, että valtioneuvoston päätöksenteossa varmistetaan aito, riittävä ja tehokas mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua, samoin kuin perustuslain 9 §:n 4 momentin palautuskiellon noudattaminen.

2. Omaisuuden tilapäinen luovutusvelvollisuus ja palveluiden tilapäinen suoritusvelvollisuus

Lakiehdotuksen 39 a §:n mukaan vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoisella rajavartiomiehellä on oikeus, jos Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista, määrätä yksityishenkilö, yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö antamaan lyhytaikaisesti Rajavartiolaitoksen käyttöön tehtävän suorittamisessa tarvittavia kulkuneuvoja, työkoneita ja muuta kalustoa, elintarvikkeita, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja -välineitä sekä muita välineitä ja tarvikkeita sekä poltto-, voitelu- ja muita aineita.

Kyseistä omaisuuden tilapäistä luovutusvelvollisuutta on arvioitava perustuslain 15 §:ssä turvatuun omaisuuden suojan rajoituksena. Tällaisena sen on täytettävä perusoikeuden yleiset rajoitusedellytykset. Rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on olennaista, että kyse on lyhytaikaisesta rajoituksesta ja Rajavartiolaitoksella on velvollisuus suorittaa käyttöönotetusta omaisuudesta täysi korvaus sekä korvata myös käyttöön otetulle omaisuudelle aiheutunut vahinko.

Toisaalta omaisuuden tilapäinen luovutusvelvollisuus on ulotettu koskemaan kaikkea Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittamista. Pidän näin määriteltyä luovutusvelvollisuutta tarkoituksiltaan merkittävän laajana, vaikka siihen liittyikin välttämät-

tömyysedellytys ja vaatimus, ettei tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista. Esimerkiksi pelastuslain 36 §:ssä omaisuuden tilapäinen käyttöönotto on rajattu säädöspäätöksellisesti ”tulipalon sammuttamiseksi ja sen leviämisen estämiseksi sekä muun onnettomuuden torjumiseksi ja vahinkojen rajoittamiseksi sekä vaaran välttämiseksi”. Poliisilain 9 luvun 3 §:ssä omaisuuden luovutusvelvollisuus koskee hengenvaarassa olevan kadonneen etsintää, ihmishengen pelastamista, loukkaantuneen auttamista sekä huomattavan omaisuus- tai ympäristövahingon torjumista ja hukkuneen etsimistä. Kun otetaan huomioon Rajavartiolaitoksen tehtävien laaja-alaisuus (ks. Rajavartiolaitos, 4 luku) tulisi omaisuuden luovutusvelvollisuuden sisällölliset edellytykset kirjoittaa esimerkiksi vastaavaan tapaan ja täsmällisemmin kuin nyt on tehty.

Vastaavin perustein kuin omaisuuden tilapäisestä luovutuksesta voitaisiin määrätä myös yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö suorittamaan käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan lyhytaikaisesti Rajavartiolaitokselle tehtävän suorittamiseksi tarvittavia majoi- tus-, kuljetus-, korjaamo-, huolto- ja rakentamispalveluja, tieto- ja viestintätekniisiä palveluja tai muita vastaavia palveluja. Ehdotus merkitsisi rajoituksia elinkeinon harjoittamisen vapau- teen (PL 18 § 1 mom.) ja elinkeinonharjoittajana toimiviin yksityishenkilöihin nähden myös henkilökohtaisen vapauden (PL 7 § 1 mom.) rajoitusta. Tältäkin osin on valtiosääntöoikeudel- lisesti perusteltua täsmentää palvelujen tilapäinen suoritusvelvollisuus erikseen määriteltyihin Rajavartiolaitoksen tehtäviin. Kun on kyse yksilöllisiä työsuorituksia edellyttävän velvoitteen asettamisesta, näyttäytyy raja ”lyhytaikaisesti” liian epämääräisenä.

3. Esteiden rakentaminen ym.

Lakiehdotuksen 50 §:n 1 momentin mukaan maa- tai vesialueen omistaja ja haltija ovat raja- vyöhykkeellä velvollisia sallimaan valtion kustannuksella aidan tai muun esteen rakentamisen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Lakiehdotuksen 50 a §:n 1 momentin mukaan maa- tai vesialueen omistaja ja haltija ovat velvollisia sallimaan valtion kustannuk- sella: 1) Suomen rajalle muodostetulta raja-aukolta näkyvyyttä haittaavien puiden ja muun kas- villisuuden poistamisen; 2) rajavyöhykkeellä ja rajavyöhykkeen takarajalla Rajavartiolaitoksen välttämättömän tehtävän suorittamiseksi sekä esteiden rakentamiseksi ja ylläpitämiseksi tar- peellisen kulku-uran ja enintään 10 metriä leveän tien rakentamisen; 3) esteiden, kulku-uran tai tien rakentamista ja ylläpitoa haittaavien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen ja välttä- mättömien maansiirto- ja vesirakennustöiden tekemisen; 4) kulku-uran tai tien edellyttämien välttämättömien rakenteiden rakentamisen.

Lakiehdotuksen 60 §:n 2 momentin mukaan edellä esitettyihin päätöksiin ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijaan toimenpiteistä maksettavia korvauksia koskeviin päätöksiin saa hakea muutosta valittamalla.

Esteiden rakentaminen ja 50 a §:ssä mainitut toimenpiteet kuten kulku-uran tai tien rakentaminen merkitsevät puuttumista yksittäisen maa- tai vesialueen omistajan tai haltijan varallisuusarvoiseen omaisuuteen ja kyse on niin ollen perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan rajoittamisesta. Päätöksiä voidaan pitää sellaisina yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevinä päätöksinä, joiden osalta perustuslain 21 §:n 1 momentti edellyttää oikeutta saattaa päätös riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Yksilön oikeusturvaintressi voi koskea itse esteen tai vastaavan rakentamista koskevaa päätöstä, eikä vain siitä maksettavan korvauksen suuruutta. Esityksen perusteluissa valituskieltoa perustellaan toimenpiteiden painavalla yhteiskunnallisella intressillä (HE, s. 31). Painava yhteiskunnallinen intressi voi perustella sinänsä itse rajoituksen hyväksyttävyyttä, mutta ei oikeusturvasta poikkeamista. Hieman samanlainen asetelma oli kyseessä esimerkiksi puolustusvoimista annetun lain säätämisen yhteydessä, jolloin perustuslakivaliokunta piti valituskieltoa, joka koski puolustusvoimien alue- tai paikallishallintoviranomaisen tai harjoituksen johtajan päätöstä kiinteistön tilapäisestä käyttämisestä sotilaallisessa harjoitustoiminnassa, perustuslain 21 §:n 1 momentin vastaisena (PeVL 51/2006 vp, s. 6).

Edellä esitetyistä syistä ja viitaten perustuslain 15 §:n 1 momenttiin (omaisuuden suoja) ja 21 §:n 1 momenttiin (oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi) katson, että lakiehdotuksen 60 §:n 2 momentista tulisi poistaa valituskielto, joka koskee 50 §:ssä tarkoitettua esteen rakentamista ja 50 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevaa päätöstä.