

23.06.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 94/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt Rajavartiolaitokselta lisäselvitystä rajavartiolain muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen HE 94/2022 vp liittyen. Rajavartiolaitos toteaa valiokunnan esittämiin kysymyksiin seuraavaa.

- 1) Hallintovaliokunta on valmiuslain (HE 63/2022 vp) käsittelyn yhteydessä pyytänyt Rajavartiolaitoksen esikunnalta vastausta Rajavartiolaitoksen voimankäyttövaltuuksiin liittyen siihen, voivatko suomalaiset viranomaiset tilanteessa, jossa suuri määrä kolmannen maan kansalaisia pyrkii rauhanomaisesti valtakunnan maastorajan yli Suomen lainkäytön piiriin, estää fyysisiä voimakeinoja, esimerkiksi mellakkakilpiä, käyttäen henkilöiden pääsyn Suomen lainkäyttöalueelle, kun kyse on hybridivaikuttamistilanteesta. Rajavartiolaitoksen esikunta on vastannut 8.6.2022 päivättyllä lausunnollaan. Valiokunta uudistaa kysymyksensä nyt rajavartiolain muuttamista koskevan esityksen (HE 94/2022 vp) yhteydessä ja pyytää tarkentamaan sisäministeriön lausunnossa 20.6.2022 (s. 4) todettua sen osalta, missä vaiheessa tilanne muodostuu sellaiseksi, että esim. mellakkakilpien käyttäminen tai esille ottaminen on oikeutettua. Lisäksi valiokunta tiedustelee, mitkä ovat voimankäyttövaltuudet silloin, jos väkijoukko käyttää ns. passiivista väkivaltaa. Samoin pyydetään kuvaamaan, kuka päättää voimakeinojen käytöstä.

Mainitussa Rajavartiolaitoksen esikunnan 8.6.2022 päivätysssä lausunnossa esitettyjä voimankäytön toimivaltuuksia ja Rajavartiolaitoksen toiminnan yleisiä periaatteita noudatetaan myös käsiteltävänä olevassa asiassa. Myös lausunnossa esitetyt näkemykset valtionrajarikoksen tunnusmerkistön täyttymisestä, palautuskiellosta ja henkilön oikeudesta saada kansainvälistä suojelua koskeva hake muksensa käsiteltäväksi ovat voimassa myös tässä yhteydessä.

Rajavartiolaitos täydentää 8.6.2022 päivättyä lausuntoa siltä osin, että rajavartiolain 35 b §:n mukaan, jos virkatehtävää suorittaessa on syytä epäillä kohdattavan rajavartiolain 35 §:n 1 momentissa tarkoitettua vastarintaa tai rikoslain 4 luvun 4 §:n 1 momentissa tarkoitettu oikeudeton hyökkäys, voimakeinojen käyttöön on varauduttava sopivalla ja tarkoituksenmukaisella tavalla ottaen huomioon mitä rajavartiolain 2 luvussa ja 35 §:n 1 momentissa säädetään. Virkatehtävän kohteena olevaa henkilöä on varoitettava mahdollisuudesta joutua voimakeinojen

käytön kohteeksi, jos varoittaminen on mahdollista ja tarkoituksenmukaista. Varoittaminen on tehtävä tarkoitukseen soveltuvalla ymmärrettävällä tavalla.

Viranomaiset voivat fyysisesti muodostaa esteen seisomalla rivissä maahan pyrkijöiden edessä, mutta tilanteen eskaloituessa harkittavaksi voi tulla myös voimakeinojen käyttö, joka toisaalta saattaa entisestään johtaa tilanteen kärjistymiseen. Tällaisessa tilanteessa pitää myös huomioida, mitä voimakeinoja ollaan valmiita ylipäänsä käyttämään, jos maahan pyrkijöiden joukossa on myös lapsia, naisia tai vanhuksia. Kysymykseen on siis tilanteiden moninaisuuden ja nopean muuttumisen vuoksi mahdotonta vastata yksiselitteisesti. Rajavartiolaitoksen arvion mukaan esitetyn (HE 94/2022 vp) rajavartiolaitain 16 §:n 2 momentin mukaisessa tilanteessa, jossa kansainvälinen suojelu on keskitetty Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan paikkaan, Rajavartiolaitoksella on oikeus neuvoin, kehotuksin ja käskyin, niitä fyysisin opastein ja estein selkeyttäen, ohjata myös rauhallisesti maahan pyrkivät henkilöt käyttämään kansainvälisen suojelun hakemiselle avoimia rajanylityspaikkoja, mikäli heillä on käytettävissä olevien toiseikkojen ja kokonaisarvion perusteella tosiasiallinen mahdollisuus niitä käyttää. Rajavartiolaitos arvioi, että oikeasuhtainen voimakeinojen käyttö voi olla tarpeellista ja puolustettavaa tilanteessa, jossa väkijoukko passiivista väkivaltaa tai vastarintaa käyttäen pyrkii maahan kansainväliselle suojelulle avoinna olevien reittien ulkopuolelta. Asia edellyttää tapauskohtaista arviointia.

Voimakeinojen käytöstä päättää viime kädessä voimaa käyttävä toimivaltainen virkamies käynnissä olevan tilanteen johtovastuussa olevan virkamiehen antamien voimankäytön ohjeiden perusteella. Voimankäytön ohjeistus voi sisältää myös rajoituksia voimankäytölle sekä ohjeita joidenkin voimakeinojen käytöstä päättämisestä.

- 2) Hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan rajavirtioviranomaisten toimivaltuuksien käyttöä. Valiokunnan kuulemisessa 20.6.2022 asiantuntija arvioi, että hallituksen esityksen perusteluissa toimivaltuuksien käyttöä voisi ilmaista paremmin. Valiokunta pyytää täsmennystä tältä osin.

Hallituksen esityksen sivulla 25 olevaa kohtaa voidaan täsmentää seuraavasti:

*”Ehdotetulla sääntelyllä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä on edellä kuvatulla tavalla tarkoitus ohjata henkilöitä käyttämään Suomen valtakunnanrajalla tähän tarkoitukseen avoinna olevia rajanylityspaikkoja. Rajaviranomaiset toimeenpanisivat päätökset neuvoin, kehotuksin ja käskyin *niitä tarvittaessa esimerkiksi fyysisin opastein ja estein selkeyttäen. Rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi valtakunnanrajan ylittäminen muualta kuin avoinna olevien rajanylityspaikkojen kautta pyritään mahdollisuuksien mukaan estämään ja rajan yli päässeet henkilöt ottamaan kiinni.* Jos keskittämistä, fyysisistä esteistä ja estämistoimenpiteistä huolimatta ulkomaalainen saapuu Suomen alueelle ja siten Suo-*

men lainkäyttövallan piiriin *avoinna olevien rajanylityspaikkojen ulkopuolelta* ja ilmoittaa paikalla olevalle viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on otettava käsittelyyn. *Edellä mainittuja toimenpiteitä suoritettaessa huomioidaan henkilöiden tosiasiallinen mahdollisuus käyttää kansainväliselle suojelulle avoinna olevaa rajanylityspaikkaa maahan saapumiseen sekä erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden oikeuksien turvaaminen.*”

- 3) Valiokunta pyytää arviota siitä, milloin henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on silloin, kun käytettävissä olevien tosiseikkojen ja tehdyn kokonaisarvion perusteella kansainvälistä suojelua varten avoinna oleva Suomen puoleinen rajanylityspaikka on tilanne ja olosuhteet huomioiden kohtuudella saavutettavissa. Suomi ei ole vastuussa maahan pyrkivän henkilön matkan järjestämisestä Suomen puolelle eikä toisen valtion omalla alueellaan suorittamista valtakunnanrajalle pääsyn estävistä toimenpiteistä. Henkilöiden mahdollisuudet oleskella ja liikkua raja-alueella sekä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeuksien turvaaminen voivat tulla huomioitavaksi arvioitaessa henkilöiden mahdollisuutta siirtyä muualta valtakunnanrajalta kansainvälisen suojelun hakemista varten avoinna olevalle rajanylityspaikalle. Toisaalta esimerkiksi sotatilanteessa välittömään hengenvaaraan joutuminen rajanylityspaikalle saavuttaessa voi estää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen esittämisen, mutta se voi olla myös riittävä peruste keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen vain harvoille turvallisille rajanylityspaikoille.

- 4) Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 25) todetaan, että jos kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä ja mahdollisista maastorajalla olevista fyysisistä esteistä huolimatta ulkomaalainen saapuu Suomen alueelle ja siten Suomen lainkäyttövallan piiriin ja ilmoittaa paikalla olevalle viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on otettava käsittelyyn. Ehdotettu sääntely ei näin ollen mahdollistaisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemättä jättämistä missään tilanteissa. Mihin tämä tulkinta perustuu? (vrt. HE:n perusteluissakin viitattu EIT:n tapaus N.D. ja N.T. v. Espanja, 8675/15 ja 8697/15, jossa katsottiin, että joukkovoimaa käyttäen rajan yli työntyneet turvapaikanhakijat voitiin palauttaa takaisin rajan toiselle puolelle, vaikka olivat jo päässeet Espanjan lainkäyttöalueelle). Jos tulkinta perustuu EU-tuomioistuimen ratkaisuihin, mihin ratkaisuihin se perustuu?

Ratkaisussaan *N.D. ja N.T. v. Espanja*, 8675/15 ja 8697/15 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) arvioi Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaista joukkokarkotuksen kieltä suhteessa maarajalla tapahuneeseen karkottamiseen, kun raja on pyritty ylittämään suurella joukolla ja lu-

vattomasti. Tapauksessa oli kyse siirtolaisista, jotka pyrkivät luvattomasti rajan yli Marokosta Espanjaan. Joukkokarkotuksen kiellon tarkoitus on estää sopimusvaltioita karkottamasta joukkoa ulkomaalaisia tutkimatta heidän yksilöllisiä olosuhteitaan ja antamatta heille mahdollisuutta esittää perusteita karkottamistaan vastaan. Joukkokarkotuksen kiello koskee ulkomaalaisia yleisesti, eikä sitä ole rajattu koskemaan ainoastaan kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä. Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) ei sisällä oikeutta turvapaikkaan. EIS ei sisällä myöskään nimenomaista määräystä palautuskiellosta, mutta periaate on johdettu sopimuksesta EIT:n soveltamiskäytännössä.

EIT totesi, että EIS:ssa turvattujen oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että Espanjan kaltaiset Schengenin rajavaltiot tarjoavat todelliset ja tehokkaat keinot lailliseen maahantuloon. Valtiot voivat estää maahan pääsyn siirtolaisilta, mukaan lukien mahdollisilta turvapaikanhakijoilta, jotka ovat ilman painavia syitä jättäneet käyttämättä näitä laillisia keinoja ja ylittäneet rajan eri kohdassa, etenkin suurta lukumääräänsä hyödyntäen ja voimakkeina käyttäen. Tapauksessa N.D. ja N.T. otettiin huomioon kyseisessä tilanteessa käytössä olleet mahdollisuudet päästä Espanjan alueelle laillisin keinoin. Kyse oli tältä osin yksittäiseen tilanteeseen liittyvien tosiseikkojen arvioinnista ja siten tapauskohtaisesta harkinnasta. Kansainvälisen suojelun hakemista Espanjasta ei kokonaan estetty.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, valtiolla on oikeus päättää ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta ja maasta poistamisesta. Tätä oikeutta rajoittaa kuitenkin valtion velvoite varmistaa palautuskiellon periaatteen noudattaminen siten, että vainon kohteeksi joutuneiden oikeus suojeluun toteutuu. Suomi on sitoutunut Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi useisiin muihin kansainvälisiin sopimuksiin, jotka ovat merkityksellisiä kansainvälisen suojelun kannalta. Näitä sopimuksia on tarkemmin kuvattu hallituksen esityksessä. Palautuskielto sisältyy myös nimenomaisesti Suomen perustuslain 9 §:n 4 momenttiin, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Euroopan unionin yhteistä turvapaikkajärjestelmää koskevat säädökset määrittävät, miten palautuskieltoa koskeva velvoite toteutetaan unionin jäsenvaltiossa. Nämä säännökset sitovat Suomea Euroopan unionin jäsenvaltiona, ja tältä osin merkityksellistä on myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Toisin kuin EIS, EU:n perusoikeuskirja sisältää nimenomaisen säännöksen oikeudesta turvapaikkaan (18 artikla). Turvapaikkamenettelyä koskeva keskeinen EUsäädös on menettelydirektiivi (2013/32/EU). Direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen. Menettelydirektiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on taattava jokaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus omissa nimissään tai kolmannen

henkilön välityksellä. Unionin lainsäädännössä on asetettu jäsenvaltiolle selkeä velvoite käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Hakemuksen tekemisellä tarkoitetaan menettelydirektiivin mukaan sitä, kun henkilö ilmaisee halunsa hakea kansainvälistä suojelua. Tähän velvoitteeseen ei ole säädetty joustoa tai jätetty kansallista harkintavaltaa edes tilanteissa, joissa suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

EU-tuomioistuimella ei ole toistaiseksi oikeuskäytäntöä kansainvälisen suojelun hakemisesta hybridi vaikuttamistilanteissa. EU-tuomioistuin on kuitenkin käsitellyt menettelydirektiivin tulkintaa mm. ratkaisussaan C-808/18 komissio vastaan Unkari. Tuomioistuin vahvistaa direktiivin sisällön sen osalta, että jäsenvaltiot voivat edellyttää hakemuksen *jättämistä* henkilökohtaisesti ja/tai tätä varten määrättyyn paikkaan, mutta painottaa, että sama ei päde hakemuksen *tekemiseen*. Tuomioistuin myös toteaa, että vaikka jäsenvaltioiden tulee Schengenin rajasäännösten mukaisesti varmistua siitä, että unionin ulkorajat ylitetään laillisesti, ei tällaisen velvollisuuden noudattamisella voida kuitenkaan oikeuttaa sitä, että jäsenvaltiot jättävät noudattamatta henkilön oikeutta tehdä turvapaikkahakemus ja saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi menettelydirektiivin 6 artiklan mukaisesti.

Julkisiasiamies on antanut 2.6.2022 ratkaisuehdotuksensa EU-tuomioistuimessa vireillä olevaan Liettuaa koskevaan ennakkoratkaisuasiaan C- 72/22 PPU, jossa on kyse sääntöjenvastaisesti jäsenvaltion alueelle tulleen kolmannen maan kansalaisen oikeudesta hakea kansainvälistä suojelua ja toisaalta jäsenvaltion oikeudesta vedota Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 72 artiklaan, jonka mukaan sopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeva V osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. Ratkaisuehdotuksen mukaan SEUT 72 artikla ei mahdollista EU:n turvapaikkalainsäädännöstä poikkeamista edes poikkeusoloissa ja tällaiset kansalliset säännökset ovat menettelydirektiivin vastaisia. Julkisiasiamiehen ratkaisuehdotus ei sido EU-tuomioistuinta, mutta ratkaisuehdotusta voidaan pitää EU-tuomioistuimen aiemman oikeuskäytännön mukaisena.

- 5) Yhtenä edellytyksenä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseksi yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan on lyhyessä ajassa tapahtuva poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä. Perusteluissa ei avata, minkälainen määrä voi olla kyseessä. Valiokunta pyytää selvitystä siitä, minkälaisen maahantulijoiden määrään viranomaiset ovat Suomessa varautuneet. Lisäksi valiokunta pyytää esimerkkejä siitä, milloin kyseessä voisi olla perusteluissa mainittu äärimmäinen tilanne, jossa valtakunnanrajalla olisi auki vain yksi rajanylityspaikka.

Äärimmäisenä tilanteena, jossa valtakunnanrajalla olisi auki vain yksi rajanylityspaikka voidaan pitää esimerkiksi valmiuslain 3 §:n 1, 2 ja 5 kohtien mukaisia poikkeusoloja. Esimerkiksi sodan, sen uhkan tai sen jälkitilan aikana valtakunnanrajalla liikkuminen voi olla hengenvaarallista. Vastaavasti esimerkiksi toisella tai molemmilla puolilla valtakunnanrajaa vaikuttava vaarallinen ja laajalle levinnyt tartuntatautiepidemia voisi edellyttää kansainvälisen suojelun hakemisen keskitämistä yhdelle rajanylityspaikalle eri osapuolten suojelemiseksi.

Muilta osin vastaus on lausunnon liitteenä olevassa salassa pidettävässä asiakirjassa.

- 6) Valiokunta pyytää tarkentamaan, milloin ehdotetun 16 §:n säännöksiä on tarkoitus soveltaa. Suullisessa asiantuntijakuulemisessa 20.6.2022 mainittiin, että kyseessä olisi viimesijainen keino. Mitä viimesijaisuudella tässä yhteydessä tarkoitetaan? Onko sääntelyyn mahdollista turvautua vasta, kun muut keinot on käytetty ja mitä nämä muut keinot voivat olla? Voiko ehdotettu sääntely tulla sovellettavaksi myös ensimmäisenä keinona?

Viimesijaisella keinolla on tarkoitettu suhteellisuusperiaatteen ja vähimmän haitan periaatteen noudattamista pykälän soveltamisessa. Tämä on esitetty pykälässä välttämättömyyden vaatimuksella. Toisaalta viranomainen ei voi varautumistoiminnassaan lähteä siitä, että esitetyn 16 §:n toimivaltuuksien käyttäminen olisi ainoa, automaattinen tai vähäisintä haittaa aiheuttava keino hallita vakavia yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, kansalliselle turvallisuudelle ja kansanterveydelle aiheutuvia uhkia valtakunnanrajalla. Rajavartiolaitoksen näkemyksen mukaan pykälän toimivaltuuksia voi tilanteen niin välttämättä vaatiessa soveltaa myös ensimmäisenä keinona.

Rajavartiolaitoksen päällikön sijainen
Kontra-amiraali

Markku Hassinen

Asiakirja on sähköisesti allekirjoitettu asianhallintajärjestelmässä. Rajavartiolaitos 23.06.2022 klo 09:34.
Allekirjoituksen oikeellisuuden voi todentaa kirjaamosta.

LIITE

Vastaus kysymykseen 5, salassa pidettävä TLIV