



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Vastine

27.6.2022

Rajavartio-osasto
Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus
Rajavalvonta- ja valmiusyksikön päällikkö, everstiluutnantti Jussi Napola

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 94/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta valiokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista sekä hallituksen esitystä koskevista perustuslakivaliokunnan ja puolustusvaliokunnan lausunnoista (PeVL 37/2022 vp ja PuVL 5/2022 vp). Sisäministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Useimmissa asiantuntijalausunnoissa sekä perustuslakivaliokunnan ja puolustusvaliokunnan lausunnoissa hallituksen esityksen tavoitteita pidettiin kannatettavina erityisesti nykyisessä turvallisuustilanteessa ja ehdotettujen säädösmuutosten perusteita painavina ja hyväksyttävänä. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa. Useissa lausunnoissa korostettiin voimassa olevan sääntelyn täsmentämistarvetta sekä Rajavartiolaitoksen riittävien toimivaltuuksien turvaamista, jotta varmistetaan rajaturvallisuuden ylläpitäminen myös normaaliolojen häiriötilanteissa ja erityisesti silloin, kun kyse on muuttoliikettä hyväksikäyttävästä hybridivaikuttamisesta. Puolustusvaliokunta totesi, että tehokas rajaturvallisuusjärjestelmä on keskeisen tärkeä osa hybridiuhkien torjuntaa. Valiokunta kiinnitti erityistä huomiota hybridiuhkien torjunnassa siihen, ettei viranomaisyhteistyön rajapinnassa saa olla lainsäädännöllisiä aukkoja tai epäselvyyksiä johtosuhteissa, joita ulkopuoliset tahot pyrkivät hyödyntämään. Amnesty ja Pakolaisneuvonta ry suhtautuivat esitykseen kriittisesti. Lausunnoissa esitettiin ehdotuksiin eräitä huomioita, joita käydään tarkemmin läpi jäljempänä.

Puolustusministeriön, Maahanmuuttoviraston, Tullin, Ihmisoikeuskeskuksen, Rajaturvallisuusunioni ry:n, Suomen Kiinteistöliitto ry:n ja Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry:n lausunnot eivät sisältäneet sellaisia kannanottoja, joita olisi sisäministeriön näkemyksen mukaan tarpeen käsitellä tarkemmin tässä vastineessa.

Rajanylitysliikenteen rajoittaminen

Oikeusministeriö katsoi, että rajanylitysliikenteen rajoittaminen voisi olla vaikutuksiltaan todennäköisesti pidemmälle menevä perus- ja ihmisoikeusrajoitus kuin yksittäisten rajanylityspaikkojen sulkeminen. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluista ei kovin tarkasti ilmene, kuinka rajanylitysliikenteen rajoittaminen vaikuttaisi esim. työssäkäyntiin tai muihin perusoikeuksiin. Ministeriö katsoi myös, että lakiin olisi tarpeen lisätä säännös, jonka mukaan rajoituksista olisi viestittävä riittävällä tavalla kaikille, joita ne koskevat.

Professori Ojanen katsoi, että säännöstä tulisi täydentää vaatimuksella siitä, että valtioneuvoston on ratkaistava sisäministeriön kiiretilanteessa tekemää päätöstä koskeva asia viipymättä. Ojasen mukaan olisi syytä myös säätää ajasta, jolloin valtioneuvoston olisi viimeistään ratkaistava asia.

Perustuslakivaliokunta totesi, että voimassa oleva 16 §:n sääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan nimenomaisella myötävaikutuksella (PeVL 19/2005 vp, s. 7/II). Olennaista on, että valtioneuvoston on rajoittaessaan rajanylitysluennetta varmistettava, etteivät Suomen kansalaisen oikeus saapua maahan, jokaisen oikeus lähteä maasta sekä oikeus kansainvälisen suojelun saamiseen vaarannu. Valiokunta pitää kuitenkin tarpeellisena, että sääntelyä selkeytetään nimenomaisella säännöksellä velvollisuudesta peruuttaa tai kumota rajoituspäätös, kun rajoitus ei enää ole välttämätön säännöksessä mainitun uhan torjumiseksi.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö katsoo, että sääntelyyn voidaan tehdä perustuslakivaliokunnan esittämä lisäys päätöksen kumoamisesta, kun se ei ole enää välttämätön säännöksessä mainitun uhan torjumiseksi. Sisäministeriö esittää lisäksi, että 16 §:n 1 momenttiin ehdotettu uusi säännös siitä, että rajanylityspaikkoja ei saa sulkea eikä rajanylitysluennetta rajoittaa enempää kuin mikä on välttämätöntä momentissa tarkoitetun uhan torjumiseksi, siirrettäisiin jäljempänä kuvatulla tavalla pykälään lisättävään uuteen 4 momenttiin. Momentissa säädettäisiin myös tiedottamisesta, joka koskisi kaikkia pykälässä tarkoitettuja päätöksiä. Sisäministeriö katsoo, että säännöstä voidaan myös täsmentää niin, että sisäministeriön on esiteltävä kiiretilanteessa tekemänsä päätös viipymättä valtioneuvostolle. Muutosehdotukset on esitetty tarkemmin jäljempänä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevan sääntelyn yhteydessä.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Yleistä

Useat lausunnonantajat pitivät ehdotettua sääntelyä tarpeellisena nykyisessä turvallsuustilanteessa. *Oikeusministeriö* ja *perustuslakivaliokunta* pitivät perusteltuna, että sääntely sisältyy nimenomaan normaaliolojen lainsäädäntöön valmiuslain sijaan. *Suojelupoliisi* totesi, että Suomella on Euroopan unionin ulkorajavaltiona korostettu vastuu Euroopan unionin ulkorajoista ja Schengen-valtiona myös Schengenin toimivuudesta ja kestävyyydestä. Suojelupoliisi katsoi, että rajavirtioviranomaisella on oltava riittävät toimivaltuudet myös käytännössä estää rajan ylittäminen erityisesti maahantulon välineellistämistilanteessa ja myös silloin, kun maahan pyritään rauhanomaisesti. *Poliisihallitus* totesi, että kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan parantaisi yleisen järjestyksen ja turvallsuuden ylläpitämisen edellytyksiä. Poliisihallituksen mukaan on tärkeää huomioida se, että muuttoliikettä välineellistävässä toiminnassa käytetään sellaisiakin ihmisryhmiä, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa.

Puolustusvaliokunta katsoi, että ehdotettu uusi sääntelykään ei anna viranomaisille mahdollisuuksia estää kokonaan välineellistettyä maahantuloa. Valiokunta ja *eurooppalainen hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus* näkivät kuitenkin sääntelyllä myös ennalta estävää vaikutusta.

Amnesty katsoi, että ehdotetut muutokset heikentävät perustavanlaatuista oikeutta turvapaikanhakuun ja altistavat samalla myös palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon loukkauksille. Amnestyn mukaan ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ristiriidassa oleva lainsäädäntö heikentää oikeusvarmuutta ja oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämistä. Amnesty katsoi myös, että vakavan uhan ja laajamittaisen maahantulon käsitteet eivät täytä lainsäädännön tarkkarajaisuus- ja täsmällisyysvaatimuksia, eikä oikeuksien rajoitusten suhteellisuutta ole myöskään riittävästi arvioitu. *Pakolaisneuvonta ry* katsoi, että esityksellä pyritään joko tosiasiallisesti estämään turvapaikan hakeminen ja näin rikkomaan Suomea sitovia ehdottomia perus- ja ihmisoikeusvelvoitteita tai sitten turvapaikanhakuoikeuden rajoittamista koskevalla pykälällä tavoitellaan lähinnä signaali vaikutusta, joka on suunnattu sisäpolitiikkaan tai mahdollisesti ainoaan ulkovaltaan, jonka voi ajatella käyttävän hybridi vaikutusta Suomea kohtaan eli Venäjään.

Kummassakaan tapauksessa kajoamista oikeuteen hakea turvapaikkaa ei voi pitää perusteltuna. Pakolaisneuvonnan mukaan esityksestä ei ilmene todellisia perusteita eikä tarvetta ehdotetuille muutoksille, eikä se täytä välttämättömyyden, suhteellisuuden ja tarkkarajaisuuden vaatimusta. Amnesty ja Pakolaisneuvonta ry katsoivat, että ehdotuksista tulisi luopua.

Perustuslakivaliokunta totesi, että rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin. Perustuslakivaliokunta viittasi aiempaan lausuntokäytäntöönsä, jonka mukaan valiokunta on pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi muuttoliikkeen välineellistämiseen kohdistuvissa toimitissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp, kappale 7, ks. PeVL 15/2022 vp). Perustuslakivaliokunta on toisaalta 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).

Päätöksenteon ennakkollisuus

Pakolaisneuvonta ry katsoi, että esityksessä sivuutetaan todelliset vaihtoehdot sekä se tosiasia, että koronapandemia ja viimeisimpänä Venäjän hyökkäys Ukrainaun ovat osoittaneet, että suomalainen poliittinen järjestelmä pystyy tarvittaessa nopeastikin reagoimaan äkillisesti muuttuviin tilanteisiin. Pakolaisneuvonnan mukaan valtioneuvostolle ollaan antamassa epämääräiset valtuudet ennen kuin mitään uhkaavaa on ehtinyt tapahtua.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain 23 §:n mukaisten tilapäisten perusoikeusoikeuspoikkeusten soveltamisalalla myös kansainvälinen oikeus ja EU-oikeus saattavat sallia valtion turvallisuutta vakavasti ja äkillisesti uhkaavissa tilanteissa laajemman keinovalikoiman kuin normaalioloissa. Kansainvälisen tapaoikeuden mukaan valtion keskeisiin etuihin suuntautuva vakava ja akuutti hätätilanne voi oikeuttaa kansainvälisen oikeuden muutoin asettamien velvoitteiden rikkomisen näiden keskeisten etujen varjelemiseksi. Tämänkaltaisessa tilanteessa tulee kuitenkin kyetä osoittamaan, ettei vaihtoehtoa toteutettaville toimille ole. Nyt tämänkaltaisen tilanne ei ole käsillä.

Poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä keskittämisperusteena

Useissa lausunnoissa katsottiin, että kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen sellaisen laajamittaisen maahantulon perusteella, johon ei liity hybrdivaikuttamista, jää esityksen perusteluissa vähemmälle huomiolle. *Perustuslakivaliokunta* totesi, että tältä osin perustelut ovat hyvin niukat ja huomattavan yleispiirteiset. Lausunnoissa pidettiin myös ongelmallisena sitä, että kaksi eri keskittämisen perustetta (poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä lyhyessä ajassa ja vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuva maahantulo) on rinnastettu toisiinsa. Poikkeuksellisen suurta maahantulijoiden määrää ei ole myöskään tarkemmin määritelty. *Professorit Leino-Sandberg ja Ojanen sekä tutkijatohtori Sormunen* katsoivat, että tilanteita tulee arvioida osin erilaisin perustein. Myös *professori Koskeniemi* viittasi tähän lausunnossaan. *Leino-Sandberg* katsoi, että sääntelyä tulisi laajamittaisen maahantulon osalta täsmentää, jotta vältetään ristiriidat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. *Professori Ojanen ja tutkijatohtori Sormunen* katsoivat, että laajamittainen maahantulo itsenäisenä keskittämisen perusteena ei ole lainkaan hyväksyttävä. Ojanen piti sinänsä mahdollisena, että sääntelyssä varaudutaan myös muunlaisiin maahantuloon liittyviin ukiin, mutta se edellyttäisi laajempaa ja perusteellisempaa valmistelutyötä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on syytä täydentää siten, että keskittäminen laajamittaisen maahantulon perusteella kytketään esimerkiksi sen poikkeukselliseen suuntautumiseen tai vähintään perusteltuun epäilyyn hybrdivaikuttamisesta joko vieraan valtion tai ei-valtiollisen toimijan toimesta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

Tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua

Useat lausunnonantajat käsittelivät lausunnoissaan tosiasiallista mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua. Erityisesti pohdittiin sitä, voidaanko kansainvälisen suojelun hakeminen keskittää säännöksen sanamuodon mahdollistamalla tavalla ainoastaan yhteen rajanylityspaikkaan ilman, että tosiasiallinen mahdollisuus kansainvälisen suojelun hakemiseen vaarantuu. Osan mielestä keskittäminen vain yhteen rajanylityspaikkaan sisältää riskin perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamisesta. Arvioinnin osalta kiinnitettiin huomiota mm. rajanylityspaikkojen sijaintiin, aukioloaikoihin ja käytännön saavutettavuuteen. *Professori Ojanen* esitti, että säännöstä olisi nimenomaisesti täsmennettävä niin, että keskittämisenkin tilanteissa turvataan se, että ihmisille on kaikissa olosuhteissa riittävästi rekisteröintipaikkoja, muun muassa rajanylityspaikkoja, jotka ovat avoinna ja kohtuudella saavutettavissa. Ojasen mukaan tulisi myös säätää menettelyllisistä ja aineellisista edellytyksistä, jotka turvaisivat kansainvälisen suojelun hakemisen reaalisuuden. *Pakolaisneuvonta ry* katsoi, että esityksestä ei selviä, miten tosiasiallisesti turvattaisiin ihmisten oikeus hakea turvapaikkaa tilanteessa, jossa turvapaikan hakeminen olisi sallittu vain määritellyissä rajanylityspaikoissa tai koko itäraja suljettaisiin. *Pakolaisneuvonta ry* totesi myös, että hybridiavaikuttaminen ja välineellistetty maahantulo ovat käsitteinä epäselviä.

Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotetulla sääntelyllä ei sinänsä puututtaisi kansainvälisen suojelun saamista eikä turvapaikkamenettelyä koskevaan voimassa olevaan sääntelyyn, josta säädetään ulkomaalaislaissa. Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen ei siten suoraan vaikuttaisi turvapaikanhakijoiden oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua. Toisaalta valiokunta katsoi, että käytännössä keskittäminen voi heikentää ja vaikeuttaa ainakin joidenkin henkilöiden tosiasiallisia mahdollisuuksia hakea kansainvälistä suojelua. Valiokunnan mielestä ehdotetulle keskittämistä koskevalle sääntelylle on esitetty yleisen järjestyksen, kansallisen turvallisuuden ja kansanterveyden turvaamiseen sekä välineellistämisen ennaltaehkäisemiseen liittyviä painavia perusteita. Valtioneuvoston tulee kuitenkin varmistaa, että keskittämisen jälkeenkin Suomessa säilyy aito ja tehokas mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua. Harkinnassa on otettava huomioon turvallisuuspoliittinen tilanne sekä rajanylityspaikkojen saavutettavuus käytännössä huomioiden esimerkiksi rajan pituus, rajavyöhykkeen olosuhteet ja hakemuksia vastaanottavan paikan saavutettavuus.

Professori Raitio mukaan vaikuttaa siltä, että sääntelyllä ei loukattaisi palautuskieltoa tai joukkokarkotuksen kieltoa, koska kansainvälisen suojelun hakemista ei kokonaan estettäisi. Raitio ja *perustuslakivaliokunta* katsoivat, että välineellistetyn maahantulon tilanteessa valtiolla ei ole oikeudellista estettä päättää rajanylityspaikkojen määrästä tai niiden sijainnista. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lyhytaikainen rajan täyssulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus.

Haavoittuvassa asemassa olevat

Monet lausunnonantajat katsoivat, että lasten, vammaisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet tulisi turvata ehdotettua paremmin. Tältä osin viitattiin mm. YK:n lapsen oikeuksien yleissopimukseen ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaan yleissopimukseen. Lausunnoissa korostettiin myös sitä, että turvapaikanhakijat ovat usein jo lähtökohdaltaan haavoittuvassa asemassa. *Perustuslakivaliokunta* piti tarpeellisena, että haavoittuvassa asemassa olevien huomioimisesta otetaan nimenomainen säännös lakiin.

Kansallinen hätätila ja oikeuksista poikkeaminen

Useissa lausunnoissa käsiteltiin asiaan liittyviä kansainvälisiä sopimuksia ja EU-oikeutta sekä mm. sitä, voiko Suomi kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia, jos kyseessä on kansallinen hätätila. *Hybridituhkien torjunnan osaamiskeskus* ja *professori Leino-Sandberg* katsoivat, että hätätila ja erityisesti hybridiavaikuttamiseen vastaaminen voi tietyin edellytyksin oikeuttaa kansainvälisen suojelun hakemisen rajoittamisen. *Leino-Sandberg* totesi myös, että kansallista turvallisuutta koskevia tilanteita ei ole täysin suljettu EU-oikeuden ulkopuolelle, vaan EU-lainsäätäjät

luo liikkumavaraa hyväksymällä poikkeuksia, jotka mahdollistavat kansalliseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien huomioimisen perustelluissa tapauksissa. Tällaista sääntelyä on esimerkiksi menettelydirektiivissä. Toisaalta vaikka EU-lainsäädäntö sisältää määräyksiä, jotka lisäävät jäsenvaltion liikkumavaraa sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä, tämä tapahtuu kuitenkin EU-oikeuden asettamassa viitekehyksessä ja EU-lainsäädännössä määriteltyjen reunaehtojen puitteissa. Tällaisiin seikkoihin vetoavan jäsenvaltion on osoitettava kyseessä olevan tilanteen olemassaolo, joten sitä ei käytännössä voida tehdä ennakoivasti. Vastaava pätee myös kansainvälisen oikeuden mukaisen pakkotilan käsitteeseen. Myös *professori Raitio* käsitteli lausunnoissaan vastaavia kysymyksiä.

Professori Koskenniemi tarkasteli lausunnossaan tarkemmin kysymystä siitä, merkitseekö käsiteltävänä oleva ehdotus kansainvälisten sopimusten ja säännösten noudattamatta jättämistä, millä edellytyksillä tämä voisi olla oikeudellisesti perusteltavissa ja mitä seuraisi sopimusten rikkomisesta. Lähtökohtana on, että valtion on noudatettava kansainvälisiä sopimuksiaan. Mikäli maahantulijalle ei tarjota aitoa ja tosiasiallista mahdollisuutta saattaa suojan tarvettaan Suomen viranomaisten käsittelyyn, merkitsee tämä, että Suomi jättää noudattamatta kansainvälisiä sitoumuksiaan sellaisina, kuin ne on määritetty EIT:n tulkintakäytännössä. Kansainvälisessä oikeudessa tunnetaan kuitenkin erityisiä oikeuttamisperusteita, joiden nojalla näin voidaan tehdä. Näistä ainoana nyt kysymykseen tulevana oikeuttamisperusteena voitaisiin Koskenniemen mukaan pitää pakkotilaa (necessity). Pakkotilaan voi turvautua vain olennaisen intressin turvaamiseksi välittömästi uhkaavaa vaaraa vastaan, eikä toimi saa uhata muiden valtioiden tai kansainvälisen yhteisön olennaisia intressejä. Pakkotilaan ei voi vedota, milloin asianomainen normi itsessään sulkee siihen vetoamisen pois. Koskenniemi katsoi, että ottaen huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan ja sen 4. pöytäkirjan 4 artiklan, pakkotilanormi ei voi tulla sovellettavaksi. Kansainvälisen oikeuden rikkomisella olisi erityisesti poliittisia seurauksia. Koskenniemi katsoi kuitenkin, että tällaisen päätöksen ennakoiminen ja kirjaaminen kotimaiseen lakiin murentaisi olennaisesti pyrkimystä kansainvälisen normiston ja lainkuulaisuuden edistämiseen.

Hybridituhkien torjunnan osaamiskeskus katsoi, että voimassa olevat kansainväliset velvoitteet on laadittu erilaisena aikana ja vastaamaan erilaisiin tilanteisiin kuin mitä nykypäivänä kohdataan. Niitä tulisi siten voida nykyisin arvioida ja tulkita eri tavoin. Keskus viittasi myös Puolan, Liettuan ja Latvian toteuttamiin toimiin Valko-Venäjän hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi. Lausunnoissa käsiteltiin myös EU:ssa vireillä olevia lainsäädäntömuutoksia välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseksi. Toisaalta useat lausunnonantajat totesivat, että asiassa on huomioitava palautuskielto ja joukkokarkotuksen kielto, jotka ovat ehdottomia kaikissa oloissa. *Professori Ojanen* totesi, että kansainvälisten sopimusten lisäksi ehdotettavan sääntelyn on oltava sopusoinnussa unionin perusoikeuskirjan määräysten kanssa.

Muita huomioita

Professorit Leino-Sandberg ja Ojanen sekä tutkijatohtori Sormunen katsoivat, että sääntely antaa merkittävää harkintavaltaa valtioneuvostolle, jonka on päätöstä tehdessään varmistettava sen yhteensopivuus kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-sääntelyn kanssa. Myös *Pakolaisneuvonta ry* katsoi, että valtioneuvostolle jätettäisiin vapaat kädet sen tulkintaan, minkälaisessa tilanteessa voidaan katsoa mahdolliseksi kansainvälisen suojelun keskittäminen ja jopa koko itärajan sulkeminen. Leino-Sandberg ja Ojanen esittivät, että keskittämisen tulisi olla säännöstasolla määrääkaista. Leino-Sandberg katsoi myös, että sääntelyn tulisi ilmentää sitä, että lievemmissä tapauksissa käytetään lievempiä keinoja. Ojanen totesi, että kansallinen turvallisuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansanterveys eivät ole toisiinsa nähden yhtä painavia perus- ja ihmisoikeuksien hyväksyttäviä rajoitusperusteita. Sormunen katsoi, että esityksessä ei ole pohdittu vaihtoehtoisia keinoja vastata hybridivaikuttamiseen.

Amnesty katsoi, että esityksessä jää epäselväksi, miten toimitaan, jos ulkomaalainen esittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen sellaisella rajanylityspaikalla, jonne kansainvälisen suojelun hakemista ei ole keskitetty.

Professori Raitio katsoi, että hallituksen esityksen tarkoituksena on esittää lisäsääntelyä hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi. Tämän vuoksi Raitio piti tarkoituksenmukaisena, että myös laajamittainen maahantulo kytketään hybridivaikuttamiseen ja että sen toteen näyttämiseen riittäisi myös perusteltu epäily. Raitio korosti lisäksi tapauskohtaista harkintaa kussakin tilanteessa ja sitä, miten välineellistetty muuttoliike voidaan näyttää toteen. Raitio ja *puolustusvaliokunta* korostivat, että hybridivaikuttamisen takana voi olla joko valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija. *Tutkijatohtori Sormunen ja Amnesty* katsoivat, että mahdollinen hybridivaikuttamisen tilanne ei vähennä tai poista Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden merkitystä, eikä oikeuta poikkeamaan sellaisista oikeuksista, joista ihmisoikeusvelvoitteisiin sisäänrakennetun poikkeamissääntelyn perusteella ei saa poiketa.

Puolustusvaliokunta katsoi, että hallintovaliokunnan mietinnössä on tarpeen tarkastella Viron uutta sääntelyä laajamittaisen maahantulon osalta. *Hybridituhkien torjunnan osaamiskeskus* katsoi, että laajamittaisen laittoman maahantulon tilanteessa viranomaisilla tulisi olla mahdollisuudet harjoittaa kiistattomasti tehokasta ulkomaalaisvalvontaa myös sisämaassa.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö katsoo, että edellä kuvattujen lausuntojen perusteella olisi tarkoituksenmukaista tehdä eräitä täsmennyksiä 16 §:ään. Perustuslakivaliokunnan esittämien huomioiden lisäksi olisi tarpeen tarkentaa myös sitä, että hybridituhkan tilanne voi olla myös muun toimijan kuin vieraan valtion aiheuttamaa. Tällaisessa tilanteessa tulisi riittää myös perusteltu epäily asiasta, koska hybridivaikuttamista voi olla etenkin sen alkuvaiheessa vaikeaa näyttää toteen. Sen sijaan sisäministeriö ei katso tarpeelliseksi täydentää poikkeuksellisen suureen maahantulijoiden määrään liittyvää keskittämisperustetta. Asiaa on käsitelty tarkemmin jäljempänä.

Sisäministeriö ei myöskään pidä tarkoituksenmukaisena säätää keskittämispäätöksen enimmäiskestosta. Sen sijaan sääntelyä voidaan täydentää maininnalla, että päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön mainitun uhan torjumiseksi. Säännös sisältää käytännössä valtioneuvoston veloitteen tarkkaan seurata päätöksen voimassaolon edellytyksiä.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan ehdotettua 16 §:ää voitaisiin muuttaa esimerkiksi seuraavalla tavalla:

16 §

Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen tai rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää kiireellisissä tilanteissa tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. *Sisäministeriön on esiteltävä tekemänsä päätös viipymättä valtioneuvoston yleisistunnolle. Rajanylityspaikkoja ei saa sulkea eikä rajanylitysliikennettä rajoittaa enempää kuin mikä on välttämätöntä tässä momentissa tarkoitetun uhan torjumiseksi.*

Valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi ja jos kyse on:

- 1) lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä; tai
- 2) tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa.

Rajanylityspaikkoja ei saa sulkea, rajanylitysliikennettä ei saa rajoittaa eikä kansainvälisen suojelun hakemista saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön mainitun uhan torjumiseksi. Sisäministeriön on tiedotettava tässä pykälässä tarkoitetusta päätöksestä riittävässä laajuudessa.

Tässä pykälässä tarkoitetuilla 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. *Toimenpiteistä päätettäessä on otettava huomioon erityisesti lasten, vammaisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet.*

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin tässä pykälässä tarkoitetun asian käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken.

Muilta osin sisäministeriö toteaa seuraavaa.

Säännöksen soveltamistilanteet

Sisäministeriö toteaa professori Raition lausuntoon viitaten, että hallituksen esityksessä kuvatuin tavoin esityksen tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata *normaaliolojen häiriötilanteisiin*. Muutoksilla parannettaisiin myös Rajavartiolaitoksen varautumista poikkeusoloihin. Tavoitteena on tehdä rajavartiolaitokseen kiireellisimmiksi katsotut muutokset *muun muassa* muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Hybridivaikuttamiseen varautuminen ja vastaaminen on siten yksi keskeinen osa esitystä, mutta se ei ole esityksen ainoa tavoite. Sisäministeriön näkemyksen mukaan ei ole tarkoituksenmukaista laatia liian kasuistista sääntelyä, joka vastaa vain yhdenlaiseen tilanteeseen. Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, turvallisuusuhat ovat moninaistuneet ja käsittävät monenlaisia tilanteita. On tärkeää, että Rajavartiolaitoksella on riittävät toimivaltuudet turvata rajaturvallisuus kaikenlaisissa tilanteissa – myös sellaisissa, joita ei ole tällä hetkellä mahdollista ennakoida. On myös huomattava, että esityksen muu sääntely (esteiden rakentaminen sekä omaisuuden luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus) eivät liity säännöstasolla pelkästään hybridivaikuttamiseen, vaan niitä voitaisiin soveltaa yleisesti mm. rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Lausunnoissa esitettiin näkemyksiä ehdotetun sääntelyn ennakkolisesta luonteesta. Sisäministeriö toteaa, että on välttämätöntä varautua myös lainsäädännön keinoin ennakkolisesti erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin. Sisäministeriön näkemyksen mukaan ei ole perusteltua, että vasta uhkatilanteen toteutuessa säädettäisiin kiireellisesti uutta lainsäädäntöä tilanteeseen vastaamiseksi. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa sitä, että tilannetta ei enää pystytä saamaan asianmukaisesti hallintaan. Ennakoivassa sääntelyssä on kuitenkin tärkeää huomioida sen yhdenmukaisuus mm. perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-lainsäädännön kanssa. Tämä on ehdotetussa sääntelyssä pyritty varmistamaan. Viime kädessä kyse on sääntelyn soveltamisesta yksittäisessä tilanteessa tehtävän kokonaisharkinnan perusteella. Sisäministeriö toteaa Pakolaisneuvonta ry:n lausuntoon viitaten, että hybridivaikuttamisen ja välineellistetyn maahantulon käsitteiden osittaisen tulkinnanvaraisuuden vuoksi sääntelyssä on nimenomaisesti pyritty kuvaamaan soveltamistilanteet muilla termeillä.

Sisäministeriö pitää edelleen välttämättömänä, että kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen olisi mahdollista hybridivaikuttamisen lisäksi myös tilanteissa, joissa poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä lyhyessä ajassa aiheuttaa uhan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Tältä osin sisäministeriö viittaa hallituksen esityksessä ja Rajavartiolaitoksen 23.6.2022 antamassa lisäselvityksessä kuvattuihin tilanteisiin. Lisäksi sisäministeriö toteaa, että maahantulon välineellistämisen tilanteessa välineellistävä valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija voi pyrkiä estämään osallisuutensa paljastumisen, jolloin pitävän näytön saaminen maahantulon välineellistämisestä tai välineellistäjästä voi olla hankalaa. Siten ilmiö voi aluksi näyttää ulospäin ilman välineellistämistä tapahtuvalta laajamittaiselta maahantulolta ja se voi muuttua tilanteen jatkuessa tai se voi paljastua myöhemmin maahantulon välineellistämiseksi.

Sisäministeriö toteaa edelleen, että säännöksessä tarkoitettua maahantuloa ei ole mahdollista yksiselitteisesti määritellä esimerkiksi maahantulijoiden lukumäärään perustuen. Säännöstä olisi mahdollista soveltaa, jos kyse olisi poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä lyhyessä ajassa, mikä aiheuttaisi uhan säännöksessä tarkoitetuille eduille. Kyse on myös siitä, mille alueille poikkeuksellisen laajamittainen maahantulo kohdistuu eli onko esimerkiksi kyse rajanylityspaikasta

vai maastorajasta rajanylityspaikkojen välillä. Säännöksessä tarkoitettu maahantulo voi aiheuttaa esimerkiksi vastaanottojärjestelmän kapasiteetin ylittymisen tai poliisin tai Rajavartiolaitoksen kiireellisten tehtävien hoitamatta jättämisen tai tehtävien hoitamisen liiallisen viivästyksen maahantulon hallintaan sitoutuvien resurssien vuoksi, mikä puolestaan voi aiheuttaa vakavan uhan yleisen järjestyksen ylläpitämiselle. Edellä mainittu voi aiheuttaa vakavan uhan myös kansalliselle turvallisuudelle.

Sisäministeriö painottaa, että resurssisyys yksinään eivät kuitenkaan olisi peruste kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseksi, vaan sääntely edellyttäisi tilanteen aiheuttamaa vakavaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Viranomaisten valmiussuunnitelmat otetaan käyttöön häiriötilanteen hallitsemiseksi silloin, kun tilanteen hallinta ei tavanomaisin keinoin onnistu. Vakava uhka on varmasti olemassa ainakin silloin, kun maahantulijoiden määrä tai laatu ylittää sen, mihin viranomaiset ovat varautuneet. Vakava uhka voi kuitenkin syntyä myös silloin, kun tilanne ei syystä tai toisesta pysy hallinnassa, vaikka maahantulijoiden määrä tai laatu alittaa valmiussuunnitelmien tason. Tämä voi johtua esimerkiksi usean samanaikaisen uhan yhteisvaikutuksesta, tilanteen ennakoimattomasta tai yllättävästä kehittämisestä tai viranomaisten toiminnan laajentamisen tai tehostamisen estymisestä tai vastaanottojärjestelmän ollessa haavoittunut. Valiokunnalle on 23.6.2022 toimitettu erillinen salassa pidettävä asiakirja, jossa kuvataan tarkemmin sitä, millaisiin maahantulijoiden määriin viranomaiset Suomessa ovat varautuneet. Maahantulo voi aiheuttaa vakavan uhan kansanterveydelle esimerkiksi silloin, jos kyse on maahantulijoiden joukossa leviävästä vakavasta tartuntataudista. Sisäministeriö ei pidä tarpeellisena 16 §:n 2 momentin täsmentämistä tältä osin.

Ehdotetun säännöksen mukaan kansainvälisen suojelun hakeminen olisi mahdollista keskittää yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan Suomen valtakunnanrajalla. Sisäministeriö viittaa valtakunnanrajan käsitteen osalta aiemmin valiokunnalle toimittamaansa lausuntoon (16.6.2022) sekä Rajavartiolaitoksen 23.6.2022 päivättyyn lausuntoon siltä osin kuin kyse olisi keskittämisestä äärimmäisissä tilanteissa vain yhteen rajanylityspaikkaan. Sisäministeriö toteaa lisäksi, että ehdotettu sääntely mahdollistaa sanamuotonsa mukaisesti asteittaisen puuttumisen käsillä olevaan tilanteeseen. Tätä ilmentää muun muassa ehdotettu säännös siitä, että kansainvälisen suojelun hakemista ei saisi keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Sisäministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan lausunnossa esitettyyn kantaan rajojen hetkellisestä täyssulusta ja katsoo, että lausunnosta ei yksiselitteisesti ilmene, mitä ”rajan sulkemisella” käytännössä tarkoitetaan. Valiokunnassa ja julkisuudessa käydyn keskustelun sekä professori Raition täydentävän lausunnon perusteella voi saada käsityksen, että kyse on itärajan (Suomen ja Venäjän välinen maaraja) ”sulkemisesta”. Sisäministeriö on tuonut useasti esiin, että rajalla tarkoitetaan kaikkia Suomen valtakunnanrajoja, eli myös sisäraja sekä ulkorajan rajanylityspaikkoina toimivia lentoasemia, satamia ja merivartioasemia. Professori Koskeniemi katsoi, että perustuslakivaliokunnan kannanoton mukainen toiminta rikkoisi kansainvälisen oikeuden säännöksiä. Sisäministeriön käsityksen mukaan tulkinnalla on kuitenkin merkitystä lähinnä ehdotetun 16 §:n 2 momentin käytännön soveltamisen kannalta, eikä se edellytä muutoksia säännöksen sanamuotoon. Sisäministeriö korostaa edelleen tapauskohtaisen harkinnan merkitystä kussakin käsillä olevassa tilanteessa ja toteaa, että valtioneuvosto ja keskittämispäätöksen valtioneuvostolle esittelevät virkamiehet ovat velvollisia varmistamaan, että päätös on Suomea sitovien kansainvälisten ja EU-velvoitteiden mukainen.

Tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua

Kuten hallituksen esityksessä sekä perustuslakivaliokunnan ja useiden lausunnonantajien lausunnoissa todetaan, kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen kannalta merkityksellistä on perustuslain 9 §:n 4 momentissa ja useissa kansainvälisissä sopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattu palautuskielto, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu

ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Lisäksi merkityksellinen on kansainvälisten sopimusten ja EU:n perusoikeuskirjan mukainen joukkokarkotuksen kieltö. Joukkokarkotuksen kieltö ja palautuskieltö ovat ehdottomia, eikä niistä voida poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. EU:n perusoikeuskirjassa säädetään myös oikeudesta turvapaikkaan. Tämä tarkoittaa käytännössä sitä, että kansallisella sääntelyllä ei saa tosiasiallisesti estää kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Sisäministeriö viittaa professori Koskenniemen lausuntoon ja toteaa, että tällainen sääntely rikkoisi Suomen kansainvälisiä sopimusvelvoitteita.

Sisäministeriö katsoo, että voimassa olevan 16 §:n 2 momenttia asiasisällöllisesti vastaava 16 §:n säännös turvaa edellä esitetyn lisäyksen jälkeen riittävällä tavalla tosiasiallisen mahdollisuuden hakea Suomesta kansainvälistä suojelua. Valtioneuvoston olisi kansainvälisen suojelun keskittämisestä päättäessään tarkemmin arvioitava, minkä sisältöinen päätös on mahdollista kyseisessä tilanteessa tehdä, jotta oikeus käytännössä toteutuu. Kuten mm. professori Koskenniemi toteaa, mikäli maahantulijalle ei tarjota aitoa ja tosiasiallista mahdollisuutta saattaa suojan tarvettaan viranomaisten käsittelyyn, merkitsee tämä, että Suomi jättää noudattamatta kansainvälisiä sitoumuksiaan sellaisina, kuin ne on määritetty EIT:n tulkintakäytännössä. Sisäministeriö toteaa, että 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.

Sisäministeriö viittaa Rajavartiolaitoksen 23.6.2022 valiokunnalle antamaan lausuntoon ja katsoo vastaavalla tavalla, että 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. Sisäministeriö toteaa, että 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.

Sisäministeriö toteaa lisäksi, että lausunnoissa viitatut EU:ssa vireillä olevat lainsäädäntömuutokset tuovat uusia toimintatapoja välineellistetyin maahantulon tilanteisiin, mutta niissä ei ehdoteta poikkeuksia oikeuteen hakea turvapaikkaa.

Säännöksen soveltamisen käytännön vaikutukset

Ehdotetulla sääntelyllä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä olisi 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 pyrittäisiin mahdollisuuksien mukaan estämään ja rajan yli päässeet henkilöt ottamaan kiinni. Jos keskittämisestä, fyysisistä esteistä ja estämistoimenpiteistä huolimatta ulkomaalainen saapuu Suomen alueelle ja siten Suomen lainkäytövallan piiriin avoinna olevien rajanylityspaikkojen ulkopuolelta ja ilmoittaa paikalla olevalle viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on otettava käsittelyyn. Sisäministeriö viittaa tältä osin myös professori Raition täydentävään lausuntoon, jossa vahvistetaan tämä ministeriön johdonmukaisesti esiin tuoma näkemys. Edellä mainittuja toimenpiteitä suoritettaessa huomioitaisiin henkilöiden tosiasiallinen mahdollisuus käyttää kansainväliselle suojelulle avoinna

olevaa rajanylityspaikkaa maahan saapumiseen sekä erityistä suojelua tarvitsevien henkilöiden oikeuksien turvaaminen.

Sisäministeriö toistaa näkemyksensä siitä, että tilanteessa, jossa suuri määrä kolmannen maan kansalaisia tulisi kerralla väkivalloin valtakunnanrajan yli, Rajavartiolaitoksen olisi mahdollista käyttää voimakeinoja ja tarvittaessa vapauteen kohdistuvia toimenpiteitä tilanteen rauhoittamiseksi ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden palauttamiseksi.

Rajavartiomiehellä on rajavartiolaitain 35 §:n nojalla virkatehtävää suorittaessaan oikeus käyttää voimakeinoja vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi. Voimakeinojen tulee olla tarpeellisia ja puolustettavia. Rajavartiomiehen voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon virkatehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat. Jos voimakeinojen käyttäminen on välttämätöntä, on niitä käytettävä vain siinä määrin ja siihen saakka, kun laissa säädetyn virkatehtävän suorittamiseksi välttämättä on tarpeen (lievimmän keinon periaate).

Rajavartiolaitain 35 b §:n mukaan, jos virkatehtävää suorittaessa on syytä epäillä kohdattavan rajavartiolaitain 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 rajavartiolaitain 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.

Rajavartiolaitaissa säädetään toiminnassa noudatettavista periaatteista, kuten asiallisuuden, puolueettomuuden ja sovinnollisuuden periaatteet (6 §), joiden mukaan tehtävien suorittamisessa on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta edistäen. Rajaturvallisuutta tulee pyrkiä ylläpitämään ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Suhteellisuusperiaatteen (7 §) mukaan toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyys, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin nähden. Vähimmän haitan periaatteen (7 a §) mukaan kenenkään oikeuksiin ei saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin on välttämätöntä tehtävän suorittamiseksi.

Maastorajan ylittäminen voi täyttää valtionrajarikoksen tunnusmerkistön. Rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 §:n mukaan valtionrajarikoksesta ei kuitenkaan tuomita ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomessa.

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 on myös huomioitava, mitä voimakeinoja voidaan ylipäänsä käyttää, jos maahan pyrkijöiden joukossa on myös lapsia, naisia tai vanhuksia. Yksiselitteistä arvioita ei siten ole mahdollista antaa.

Sisäministeriö toteaa, että tilanteessa, jossa kansainvälinen suojelu olisi keskitetty Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan paikkaan, Rajavartiolaitoksella olisi 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 tosiseikkojen ja kokonaisarvion perusteella tosiasiallinen mahdollisuus niitä käyttää. Sisäministeriö viittaa Rajavartiolaitoksen 23.6.2022 päivätyssä lausunnossa esitettyyn arvioon siitä, että oikeasuhtainen voimakeinojen käyttö voi olla tarpeellista ja puolustettavaa tilanteessa, jossa väkijoukko passiivista väkivaltaa tai vastarintaa käyttäen pyrkii maahan kansainväliselle suojelulle avoimena olevien reittien ulkopuolelta. Asia edellyttää kuitenkin

aina tapauskohtaista arviointia. Maahantulon estäminen ei kuitenkaan olisi pysyvä maahanpääsyn estäminen, vaan kyse olisi tilapäisestä toimenpiteestä. Toimenpiteellä ei siten evättäisi keneltäkään pysyvästi tai lopullisesti oikeutta hakea kansainvälistä suojelua.

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.

Muita näkökohtia

Sisäministeriö korostaa, että myös hybrdivaikuttamistilanteessa maahan pyrkivien joukossa voi olla tosiasiallisesti kansainvälisen suojelun tarpeessa olevia henkilöitä. Viranomaisten toimia, joilla rajoitetaan perustuslaissa ja kansainvälisessä oikeudessa säädettyjä perus- ja ihmisoikeuksia, ei voida perustaa oletuksiin siitä, että kyse on ainoastaan toisen valtion tai muun toimijan hybrdivaikuttamisesta. Perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukainen palautuskielto on ehdoton. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisussa *N.D ja N.T v. Espanja* (8675/15 ja 8697/15) tuomioistuin korosti, että tuomio ei kyseenalaista kansainvälisessä yhteisössä vallitsevaa laajaa yksimielisyyttä siitä, että valtioilla on velvollisuus ja tarve suojella rajojaan Euroopan ihmisoikeussopimuksessa taattujen oikeuksien ja erityisesti palautuskieltoperiaatteen edellyttämällä tavalla. Ulkomaalaislain 94 §:n mukaan turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai alueella viranomaiselle esitetty hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Suomen lainkäyttöalueelle saapuneen ulkomaalaisen esittämä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on siten aina otettava käsitteilyyn.

Sisäministeriö viittaa hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskuksen lausuntoon Puolan, Latvian ja Liettuan käytännöistä ja toteaa, että osana muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybrdivaikuttamiseen varautumista koskevaa sisäministeriön selvitystä (sisäministeriön julkaisuja 2022:20) selvitettiin myös muiden EU-maiden käytäntöjä. Vertailuun valittiin EU:n jäsenvaltiot, joilla on maarajallaan unionin ulkoraja. Kyselyyn vastanneiden valtioiden kansallinen lainsäädäntö ei nimenomaisesti mainitse hybrdivaikuttamista. Yksikään valtioista ei kertonut säätäneensä tai valmistelewansa erityistä lainsäädäntöä tai lainsäädäntömuutosta nimenomaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybrdivaikuttamiseen varautumiseksi. Yhdenkään vastanneen valtion kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että turvapaikkahakemuksia ei otettaisi lainkaan vastaan tai että vastaanotettavien turvapaikkahakemusten lukumäärää rajoitettaisiin. Alueellisia rajoituksia turvapaikkahakemusten jättämiselle voidaan kuitenkin tehdä.

Virossa on edellä mainitun selvityksen jälkeen annettu parlamentin käsiteltäväksi lakiehdotus, jonka mukaan laajamittaisen maahantulon aiheuttaman hätätilan vuoksi rajavartioviranomainen voisi palauttaa valtakunnanrajan laittomasti ylittäneen ulkomaalaisen takaisin lähtövaltioonsa ilman erillistä hallinnollista päätöstä, jos ulkomaalaisella olisi ollut mahdollisuus saapua maahan avoinna olevan rajanylityspaikan kautta. Ulkomaalainen voisi riitauttaa palauttamisen, mutta se ei kuitenkaan estäisi palauttamisen täytäntöönpanoa. Ulkomaalaisen maahanpääsy voitaisiin kuitenkin hyväksyä humanitaarisista syistä. Esityksen mukaan laajamittaisen maahantulon aiheuttaman hätätilan vuoksi rajavartioviranomainen voisi kieltäytyä vastaanottamasta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen muualla kuin tähän tarkoitukseen osoitetussa paikassa.

Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutettu katsoi Viron parlamentille toimittamassaan lausunnossa, että esitetyt säännökset loukkaavat Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja Geneven pakolaisyleissopimuksen mukaisia oikeuksia. Valtion poikkeustila tai ihmisten saapuminen maahan laittomasti ei poista velvollisuutta noudattaa palautuskieltoa. Valtuutetun mukaan se seikka, että tietyt paikat on määrätty ainoiksi paikoiksi, joissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voi esittää, ei saa johtaa ihmisoikeusvelvoitteiden rikkomiseen. Valtiot voivat käytännön menettelyjen avulla varmistaa, että muualla heidän rajoilleen saapuvat ihmiset voivat käyttää oikeuttaan esittää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, esimerkiksi kuljettamalla heidät tähän tarkoitukseen varattuihin paikkoihin. Valtuutettu katsoi myös, että ehdotettu sääntely ei sisällä riittäviä

oikeusturvatakeita. Valtuutettu korosti, että kansainvälistä suojelua hakevat ovat haavoittuvassa asemassa. Sisäministeriö katsoo, että Virossa vireillä oleva lakimuutos ei muuta aiemmin tässä vastineessa esitettyjä näkökohtia, eikä sen perusteella ole tarpeen esittää muutoksia ehdotettuun rajavartiolaitain sääntelyyn.

Ulkomaalaisvalvonnan osalta sisäministeriö toteaa, että ulkomaalaislain (304/2004) 129 a ja 129 b § mahdollistavat ulkomaalaisvalvonnan myös sisämaassa pykälissä säädettyjen edellytysten täyttyessä.

Esteiden rakentaminen rajavöhykkeelle

Puolustusvaliokunta pitää rajaesteiden rakentamista koskevaa sääntelyehdotusta tarpeellisenä ja välttämättömänä ja näkee esteiden rakentamismahdollisuuden olevan tärkeä osa sitä työkalupakkia, jolla voidaan estää erityisesti välineellistettyä maahanmuuttoa. Valiokunnan mukaan valtioneuvostolla pitää olla valmius esteiden pikaiseen rakentamiseen, mikäli tilanteen arvioidaan sitä vaativan.

Professori Raitio ei pidä oikeudellisesti ongelmallisena sitä, että rajavöhykkeelle rakennettavilla esteillä pyritään ohjaamaan maahan saapumista hallitusti. *Poliisihallitus* katsoi, että ohjaamalla laajamittaista maahantuloa erilaisten esteiden avulla kyettäisiin varmistamaan viranomaisen henkilöresurssit ja henkilöstön tarkoituksenmukainen sijoittelu. Esteet voisivat myös hidastaa mahdollisten luvattomien rajanylittäjien maahan saapumista ja edesauttaisivat luvattomasti esteet ylittäneiden kiinni saamista heti valtakunnanrajan läheisyydessä.

Oikeusministeriö katsoi, että vahingon ja haitan korvaamisessa käypää hintaa on pidettävä sinänsä valtiosääntöoikeudellisesti asianmukaisena korvaustasona. Epäselväksi kuitenkin jää, mitä vahingolla ja haitalla tässä yhteydessä tarkoitetaan. Ministeriö ei pidä perusteltuna muutoksenhakukieltoa, joka koskee esteen rakentamista ja 50 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevaa päätöstä.

Amnesty katsoi, että henkilön voidaan katsoa saapuneen maahan paitsi silloin, kun hän on fyysisesti rajojen sisäpuolella myös silloin, kun hän on tosiasiaassa valtion tai sen toimijoiden tehokkaan ja tosiasiallisen kontrollin piirissä rajojen ulkopuolella.

Pakolaisneuvonta ry katsoi, että esityksessä on jätetty kertomatta sen taloudelliset vaikutukset. Esimerkiksi raja-aidan suhteettomat kustannukset suhteessa hyötyyn sekä haitat on perusteettomasti sivuutettu.

Perustuslakivaliokunta totesi, että 50 §:ssä tarkoitettu 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 näin ollen perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatun omaisuuden suojan rajoittamista. Valiokunnan mielestä tällaisia toimia koskevia päätöksiä voidaan pitää sellaisina yksilön oikeuksia ja velvollisuuksia koskevinä päätöksinä, joiden osalta perustuslain 21 §:n 1 momentissa edellytetään oikeutta saattaa päätös riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Valiokunta korostaa, että vaikka toimenpiteitä perusteleva painava yhteiskunnallinen intressi voi perustella sinänsä itse rajoituksen hyväksyttävyyttä, se ei sellaisenaan kuitenkaan perustele riittävästi perustuslain 21 §:ssä turvatusta oikeusturvasta poikkeamista. Valiokunta katsoo, että valituskielto tulee poistaa. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö esittää, että 60 §:n 2 momenttia muutettaisiin perustuslakivaliokunnan lausunnon vuoksi seuraavasti:

60 §

Suullisesti annettava päätös ja muutoksenhaku

Edellä 52 §:n 1 momentin 1, 2, 4 ja 5 kohdassa tarkoitettu lupa voidaan kiireellisissä tapauksissa antaa suullisesti. Suullisesti annettuun päätökseen, jolla hakemus hyväksytään kokonaan, ei saa hakea muutosta valittamalla. Suullisesti annettu päätös, johon ei ole muutoksenhakuoikeutta, annetaan kirjallisesti ainoastaan erikseen esitetystä pyynnöstä. Muuhun rajavyyhykelupaa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

~~Edellä 50 §:ssä tarkoitettua esteen rakentamista ja 50 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle 50 §:n 3 momentin ja 50 a §:n 3 momentin perusteella maksettavaa korvausta koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla. Esteen rakentamista ja 50 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä koskeva päätös voidaan panna täytäntöön korvausasiaa koskevasta muutoksenhausta huolimatta.~~

Edellä 50 §:ssä ja 50 a §:n 1 momentissa tarkoitettu päätös voidaan panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta.

Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Muutos tarkoittaisi sitä, että kaikkiin esteiden, kulku-urien ja teiden rakentamista sekä muiden 50 a §:ssä tarkoitettujen toimien suorittamista koskeviin päätöksiin, mukaan lukien maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle 50 §:n 3 momentin ja 50 a §:n 3 momentin perusteella maksettavat korvaukset, saisi hakea muutosta valittamalla. Sisäministeriön käsityksen mukaan muutoksenhakuoikeudesta ei olisi tarpeen nimenomaisesti säätää 60 §:ssä. Sisäministeriö pitää kuitenkin perusteltuna, että tällaiset päätökset voitaisiin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Erityisesti tilapäisten estelaitteiden osalta kyse voi olla kiireellisestä tilanteesta, jolloin kaikkia maa- tai vesialueiden omistajia tai haltijoita tai heidän edustajiaan ei välttämättä yrityksistä huolimatta ehdittäisi tavoittaa ennen esteen rakennus- tai käyttötarpeen alkamista. Sääntelyllä turvattaisiin esteiden rakentamiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen intressi, mutta samalla mahdollistettaisiin maa- tai vesialueen omistajan ja haltijan oikeus saada asiaa koskeva päätös riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.

Sisäministeriö viittaa oikeusministeriön lausuntoon ja toteaa, että ehdotetun sääntelyn mukaan maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle maksettaisiin korvaus kaikesta siitä vahingosta ja haitasta, mikä esteen, kulku-urien ja teiden rakentamisesta tai muista 50 a §:ssä tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuu. Kyse olisi siis myös omaisuuden käyttömahdollisuuden heikentymisestä, jos esimerkiksi este rajoittaa maa- tai vesialueen hyödyntämistä. Sisäministeriö toteaa kuitenkin, että käytännössä esteet pyrittäisiin suunnittelemaan niin, että niistä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa maanomistajille ja muille alueella liikkuville. Lisäksi alueen omistajat ja haltijat voisivat käyttää rakennettuja kulku-uria ja teitä myös omiin tarkoituksiinsa ja he pääsisivät esteistä huolimatta omistamalleen tai hallinnassaan olevalle alueelle voimassa olevien rajavyyhykettä koskevien säännösten mukaisesti.

Sisäministeriö toteaa, että ehdotusten taloudellisia vaikutuksia on kuvattu hallituksen esityksessä siinä määrin kuin se on tässä yhteydessä mahdollista. Esimerkiksi esteiden rakentamista koskevat kustannukset riippuvat siitä, millaisia esteitä mahdollisesti päätetään rakentaa. Ehdotetut säännökset eivät vielä edellytä esteiden rakentamista, vaan siitä päätetään erikseen. Siinä yhteydessä päätetään myös esteiden rakentamiseen tarvittavasta rahoituksesta normaalin talousarviomenettelyn puitteissa.

Omaisuuden luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus

Oikeusministeriö totesi, että ehdotettu omaisuuden tilapäinen luovutusvelvollisuus on poikkeuksellisen laaja ja säännöksen voidaan katsoa osin menevän jopa pidemmälle kuin esimerkiksi tavaroiden luovutusvelvollisuutta koskeva valmiuslain 110 §. Ehdotettu säännös poikkeaa käyttöalaltaan ja täsmällisyydeltään muista tavallisessa laissa olevista, vastaavista säännöksistä, jotka on rajattu esimerkiksi ihmisten henkeä ja terveyttä turvaaviin tai

onnettomuuden leviämistä estäviin pelastustehtäviin (esim. meripelastuslain 11 §, pelastuslain 36 § ja poliisilain 9 luvun 3 §:n 2 momentti). Tätä ei voida pitää perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta täysin ongelmattomana. Vastaavat huomiot kohdistuivat myös palveluiden suoritusvelvollisuuteen. Sen lisäksi, että palveluiden suoritusvelvollisuus rajattaisiin yksityisiin elinkeinonharjoittajiin lain tasolla, ministeriön mukaan 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.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että pykälästä ei käy selkeästi ilmi, mihin yksittäisiin tilanteisiin tai tehtäviin toimivaltuutta voitaisiin käyttää. Ministeriön mukaan esityksessä ei ole myöskään arvioitu juurikaan sitä, millä tavalla ehdotettava 39 a § poikkeaisi ehdottavasta valmiuslain 122 a §:stä (kuljetuspalveluiden tuottamisvelvollisuus). Asian kannalta voi olla merkityksellistä myös se, että kuljetusyrittäjillä voi olla voimassaolevia sopimuksia, joilla ne toteuttavat lakisääteisiä tehtäviä. Ministeriö katsoi myös, että operatiivisen luonteen vuoksi oikaisuvaatimuksen tekeminen päätöksen tehneelle viranomaiselle voisi olla perusteltua ennen varsinaista muutoksenhakua hallintotuomioistuimelle.

Myös *perustuslakivaliokunta* kiinnitti huomiota siihen, että omaisuuden tilapäinen luovutusvelvollisuus on ulotettu koskemaan kaikkea Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittamista. Valiokunnan mielestä näin määritelty luovutusvelvollisuus muodostuu tarkoituksiltaan merkittävän laajaksi, vaikka siihen liittyykin välttämättömyysedellytys ja vaatimus, ettei tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista. Omaisuuden luovutusvelvollisuuden edellytykset tulee Rajavartiolaitoksen tehtävien laaja-alaisuus huomioiden rajata erikseen määriteltyihin Rajavartiolaitoksen tehtäviin. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunnan mielestä myös palvelujen tilapäinen suoritusvelvollisuus tulee rajata erikseen määriteltyihin Rajavartiolaitoksen tehtäviin. Lisäksi velvollisuuden keston enimmäispituudesta on säädettävä ehdotettua täsmällisemmin. Nämä muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoo hallituksen esityksestä poiketen, että ehdotettu 39 a § ei tule sovellettavaksi Ahvenanmaalla itsehallintolain (1144/1991) 18 §:n 6 (yleinen järjestys ja turvallisuus) ja 22 kohdan (elinkeino toiminta) perusteella. Maakunnan hallitus katsoo, että sääntely supistaa Ahvenanmaan poliisiviranomaisella jo olevia, koko Ahvenanmaata koskevia poliisilain soveltamista Ahvenanmaalla koskevan maakuntalain mukaisia toimivaltuuksia. Myös *perustuslakivaliokunta* painotti tältä osin valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisen tiiviin yhteistyön merkitystä. Valiokunnan mielestä on myös syytä selvittää itsehallintolain 32 §:n mukaisen sopimusasetuksen tarvetta.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö katsoo, että ehdotettu sääntely voidaan rajata koskemaan rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseen (rajavartiolain 3 §), alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen (aluevalvontalaki) tai puolustusvalmiuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen (rajavartiolain 25 §) liittyvän Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittamista. Nämä tehtävät liittyvät osaltaan myös normaaliolojen häiriötilanteisiin ja poikkeusoloihin varautumiseen. Toimenpiteet voidaan myös rajata kestämaan enintään seitsemän vuorokautta kerrallaan. Lisäksi voidaan oikeusministeriön esittämällä tavalla täsmentää säännösten tasolla, että palveluiden suoritusvelvollisuus koskee sellaisia tahoja, jotka muutoinkin tarjoavat kyseisiä palveluja.

Sisäministeriö katsoo, että ehdotettua 39 a §:ää voitaisiin täsmentää esimerkiksi seuraavasti:

39 a §

Omaisuu den tilapäinen luovutusvelvollisuus ja palveluiden tilapäinen suoritusvelvollisuus

Vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoisella rajavartiomiehellä on oikeus, jos *rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseen, alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen tai puolustusvalmiuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvän* Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista:

1) määrätä yksityishenkilö, yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö antamaan lyhytaikaisesti, *enintään seitsemäksi vuorokaudeksi kerrallaan*, 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;

2) määrätä *tarvittavia palveluja tarjoava* yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö suorittamaan käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan lyhytaikaisesti, *enintään seitsemän vuorokautta kerrallaan*, Rajavartiolaitokselle tehtävän suorittamiseksi tarvittavia majoitus-, kuljetus-, korjaamo-, huolto- ja rakentamispalveluja, tieto- ja viestintätekniisiä palveluja tai muita vastaavia palveluja.

Rajavartiolaitos suorittaa käyttöönotetusta omaisuudesta täyden korvauksen sekä korvaa käyttöön otetulle omaisuudelle aiheutuneen vahingon. Edellä 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua omaisuutta, jota omaisuuden omistaja tai haltija itse tarvitsee samanaikaisesti onnettomuuden tai muun vakavan tilanteen torjumiseksi, ei saa määrätä luovutettavaksi, ellei se ole välttämätöntä ihmishengen pelastamiseksi.

Sisäministeriö toteaa oikeusministeriön lausuntoon viitaten, että yksityisiä yhteisöillä tarkoitetaan yhteisöjä, jotka eivät jo muutoin osallistu lakisääteisten viranomaistehtävien suorittamiseen. Tällaisia voivat olla esimerkiksi urheiluseurat, nuorisoseurat, partiolippukunnat ja muut vastaavat, jotka esimerkiksi vuokraavat omistamiaan tiloja, telttoja tai ajoneuvoja tai jotka tarjoavat esimerkiksi muonitus-, ravitsemus- tai majoituspalveluja. Sisäministeriö korostaa kuitenkin edelleen, että ehdotetun säännöksen soveltaminen olisi mahdollista vain tilanteissa, joissa Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittaminen ei ole mahdollista Rajavartiolaitoksen omin resurssein tai muilta viranomaisilta saatavan virka-avun tuella.

Kuljetuspalvelujen osalta sisäministeriö katsoo, että ehdotettu rajavartiolain sääntely ei ole ristiriidassa valmiuslakiin ehdotettavan uuden 122 a §:n kanssa. Käytännössä viranomaiset huolehtivat yhteistyössä, että toimivaltuuksien käytössä ei synny päällekkäisyyttä. Rajavartiolain sääntely on tarkoitettu hyvin lyhytaikaisiin tilanteisiin, joissa ei yleensä tarvita muuta valtakunnallista tai alueellista koordinoitua. Poikkeusoloissa sovellettaisiin ensisijaisesti valmiuslakiin ehdotettavaa sääntelyä.

Sisäministeriö katsoo edelleen, että kyse on Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan mukaisesti Rajavartiolaitosta koskevasta lainsäädännöstä, joka kuuluu valtakunnan lainsäädäntövaltaan ja tulee sovellettavaksi suoraan myös Ahvenanmaan maakunnassa. Kyseessä on lyhytaikainen omaisuuden käyttöoikeus ja palveluiden suoritusvelvollisuus Rajavartiolaitoksen kiireellisen lakisääteisen tehtävän suorittamiseksi, eikä omaisuuden osalta omistusoikeus siirry Rajavartiolaitokselle. Sisäministeriö toteaa, että sääntelyssä ei ole kyse yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvistä toimivaltuuksista, mitä korostaa edelleen myös edellä kuvattu säännöksen täsmennysehdotus. Sisäministeriö ei siten pidä tarpeellisena käynnistää keskusteluja Rajavartiolaitosta koskevan sopimusasetuksen päivittämiseksi tältä osin.

Muita huomioita

Ahvenanmaan maakunnan hallitus toi esiin, että hallituksen esityksen luonnos ei ollut ruotsinkielisenä lainkaan kirjallisella lausuntokierroksella, eikä maakunnalle toimitettu valmisteluvaiheessa myöskään muulla tavoin koko esitystä ruotsinkielisenä. Maakunnan hallitus toteaa, että menettely ei täytä Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 33 ja 38 §:n vaatimuksia maakunnan kuulemisesta. Menettely on myös vastoin perustuslain 6 ja 17 §:ää.

Perustuslakivaliokunta kiinnitti valtioneuvoston vakavaa huomiota Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n noudattamiseen ja muutenkin maakunnan asianmukaiseen kuulemiseen säädösvalmistelussa.

Sisäministeriön vastaus:

Hallituksen esitys valmisteltiin kiireellisesti kevään 2022 aikana merkittävästi muuttuneen turvallisuustilanteen vuoksi. Esityksen valmisteluun oli kokonaisuutena käytettävissä aikaa kuukausi, josta kirjalliselle lausuntokierrokselle varattiin aikaa kaksi viikkoa. Kiireellisen valmisteluajataulun vuoksi esityksen ruotsinkielinen versio valmistui kokonaisuudessaan vasta lausuntokierroksen päätyttyä. Tämän vuoksi sisäministeriö järjesti Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa suullisen etäkuulemisen, jossa oli käytettävissä ruotsinkieliset pykäläluonnokset sekä osa yleisperusteluista ruotsiksi. Muilta osin sisäministeriön asiantuntijat selostivat esitysluonnoksen sisällön suullisesti ruotsiksi. Käännöksen valmistuttua esitysluonnos toimitettiin maakunnan hallitukselle myös kokonaisuudessaan ruotsiksi. Keskustelutilaisuuden jälkeen maakunnan hallitus toimitti esitysluonnoksesta epäviralliset kirjalliset kommentit, jotka otettiin huomioon esityksen jatkovalmistelussa. Sisäministeriö pitää tärkeänä, että tulevaisuudessa säädöshankkeissa huolehditaan asianmukaisesti myös Ahvenanmaan maakunnan kuulemisesta itsehallintolain 33 §:n edellyttämällä tavalla.