

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan ja puolustusvaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Eduskunta-aloite

Esityksen yhteydessä valiokunta on käsitellyt seuraavan aloitteen:

- Toimenpideoite TPA 57/2022 vp Sanna Antikainen ps ym. Toimenpideoite raja-aidan rakentamisesta itärajal

Lausunnot

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 37/2022 vp
- puolustusvaliokunta PuVL 5/2022 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus, sisäministeriö
- osastopäällikkö, prikaatikenraali Matti Sarasmaa, Rajavartiolaitos
- everstiluutnantti, rajavalvonta- ja valmiusyksikön päällikkö Jussi Napola, Rajavartiolaitos
- lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Perttu Wasenius, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala, puolustusministeriö
- haavoittuvuuksien ja resilienssisektorin johtaja, kommodori Jukka Savolainen, Euroopan hybridituhkien torjunnan osaamiskeskus
- johtava asiantuntija Heli Sibelius, Maahanmuuttovirasto
- poliisitarkastaja Ari Jokinen, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Heli Heikkola, suojelupoliisi
- tulliyli tarkastaja Juha Vilkkö, Tulli
- pääluottamusmies Jouni Kurttila, Rajaturvallisuusunioni ry

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

- lakimies Jessica Möttö, Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön Pohjoismaiden ja Baltian edustusto (UNHCR, Regional Representation in Stockholm)
- professori Martti Koskenniemi
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Juha Raitio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- Ihmisoikeuskeskus
- liikenne- ja viestintäministeriö
- Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- Amnesty International, Suomen osasto ry
- Pakolaisneuvonta ry
- Suomen Kiinteistöliitto ry
- Suomen Kuljetus ja Logistiikka SKAL ry
- professori Tuomas Ojanen
- tutkijatohtori Milka Sormunen

Valiokunta on saanut ilmoituksen, ei lausuttavaa:

- sosiaali- ja terveysministeriö

HALLITUKSEN ESITYS JA EDUSKUNTA-ALOITE

Hallituksen esitys

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolakia. Esityksen tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Muutoksilla parannettaisiin myös Rajavartiolaitoksen varautumista poikkeusoloihin. Tavoitteena on tehdä rajavartiolakiin kiireellisimmiksi katsotut muutokset muun muassa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi.

Rajavartiolakiin lisättäisiin nimenomainen sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta. Lisäksi 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.

Rajavartiolakiin lisättäisiin myös täydentävät säännökset esteiden rakentamisesta rajavyöhykkeelle sekä uusi sääntely velvollisuudesta luovuttaa lyhytaikaisesti täyttä korvausta vastaan Rajavartiolaitokselle sen kiireellisessä yksittäisessä tehtävässä välttämätöntä omaisuutta sekä suorittaa lyhytaikaisesti välttämättömiä palveluja Rajavartiolaitokselle käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan.

Esitys toteuttaa pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelman strategista kokonaisuutta Turvallinen oikeusvaltio Suomi.

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Toimenpideoite

Toimenpideoitteessa TPA 57/2022 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin laittomat rajanylitykset estävän raja-aidan rakentamiseksi Suomen ja Venäjän väliselle rajalle ja että hallitus hakee EU:lta rahoitusta laittomat rajanylitykset estävän raja-aidan rakentamiseksi Suomen ja Venäjän väliselle rajalle.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Yleistä

Esityksen tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Muutoksilla parannetaan myös Rajavartiolaitoksen varautumista poikkeusoloihin. Rajavartiolakiin (578/2005) ehdotetaan otettavaksi nimenomainen sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta. Lisäksi ehdotetaan uutta säännöstä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Lakiin lisättäisiin myös täydentävät säännökset esteiden rakentamisesta rajavyöhykkeelle sekä uusi sääntely omaisuuden luovutusvelvollisuudesta ja palveluiden suoritusvelvollisuudesta.

Tavoitteena on tehdä rajavartiolakiin kiireellisimmiksi katsotut muutokset muun muassa muutto-liikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Muuttoliikkeeseen varautuminen ja vastaaminen on siten keskeinen osa esitystä, mutta se ei ole esityksen ainoa tavoite. Ehdotetut säännökset esteiden rakentamisesta sekä omaisuuden luovutusvelvollisuudesta ja palveluiden suoritusvelvollisuudesta eivät liity säännöstasolla pelkästään hybridivaikuttamiseen, vaan niitä voidaan soveltaa yleisesti muun muassa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Rajavartiolakiin ehdotetut muutokset muodostavat yhdessä valmiuslain muutosten (HE 63/2022 vp) kanssa kokonaisuuden, jolla pyritään mahdollisimman kattavasti vastaamaan kiireellisimpiin rajaturvallisuuteen kohdistuviin uhkiin. Kokonaisuuteen liittyy myös eduskunnalle 22.6.2022 annettu hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 103/2022 vp), jolla säädettäisiin EU:n turvapaikkamenettelydirektiivin¹ mukaisesta rajamenettelystä. Rajamenettelyssä tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä menettelyn ajan.

Hallintovaliokunta on saanut rajavartiolain muutosesityksestä perustuslakivaliokunnan ja puolustusvaliokunnan lausunnot (PeVL 37/2022 vp, PuVL 5/2022 vp). Niissä esitettyjä huomioita käsitellään tässä mietinnössä jäljempänä. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 39 a ja 60 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu)

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

Hallituksen esityksestä ei ole valmisteluvaiheessa pyydetty lausuntoa Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n mukaisesti. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan valtioneuvoston vakavaa huomiota Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n noudattamiseen ja muutenkin maakunnan asianmukaiseen kuulemiseen säädösvalmistelussa. Myös hallintovaliokunta korostaa, että tulevissa säädöshankkeissa tulee huolehtia Ahvenanmaan maakunnan kuulemisesta itsehallintolain 33 §:n edellyttämällä tavalla.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä tästä mietinnöstä ilmenevin huomautuksin ja muutosehdotuksin.

Hallintovaliokunta pitää tärkeänä, että sisäministeriö jatkaa sisäministeriön selvityksessä 2022:20 ja sisäministeriön rajavartio-osaston esiselvityksessä SM049:00/2019 tunnistettujen lainsäädännön kehittämistarpeiden arviointia ja ryhtyy arvioinnin pohjalta tarvittaviin toimiin säädösehdotusten valmistelemiseksi.

Turvallisuusympäristön muuttuminen

Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut merkittäväällä tavalla. Perinteisten uhkien rinnalla on varauduttava myös uudensuuntauksiin turvallisuusuhkiin. Esimerkiksi valtioiden toisiin valtioihin kohdistama hybridivaikuttaminen on määrällisesti lisääntynyt ja keinovalikoimaltaan laajentunut. Myös turvallisuusympäristön ennustettavuuden voidaan todeta heikentyneen. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut edelleen perustavanlaatuisesti ja pitkäaikaisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022.

Hybridivaikuttamiselle ei ole kansainvälisesti hyväksyttyä yhteistä määritelmää. Hallituksen esityksen perusteluissa hybridivaikuttamiseksi katsotaan suunnitelmallinen toiminta, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää laaja-alaisesti ei-sotilaallisia keinoja pyrkien vaikuttamaan valtion heikkouksiin ja saavuttamaan omat tavoitteensa. Tavoitteena on aiheuttaa toimenpiteen kohteena olevalle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja epävakautta. Hybridivaikuttaminen voi olla myös osa sotilaallista operaatiota erityisesti sen alkuvaiheessa. Hybridivaikuttaminen voi sisältää samanaikaisesti esimerkiksi informaatiovaikuttamisoperaatioita sekä muuta, sisällöllisesti vaihtelevaa toimintaa. Valtiotoimijat voivat käyttää hybridivaikuttamisessa kolmansia toimijoita, kuten ekstremistisiä ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä. Hybridivaikuttamiseen voidaan käyttää myös muuttoliikettä, pakolaisia tai hybridivaikuttamista toteuttavien maiden kansalaisia muissa maissa. Vaikuttamista voi tapahtua myös epidemioiden ja pandemioiden varjolla. Keinoja voidaan käyttää samanaikaisesti tai siten, että eri keinot seuraavat toisiaan. Vaikuttaminen voi alkaa nopeasti jo normaalioloissa, ja sen tunnistaminen ja todentaminen voi olla vaikeaa etenkin alkuvaiheessa.

Maahantulon häiriötilanteisiin varautuminen on aiemmin perustunut ajatukseen siitä, että laajamittaisen maahantulon tilanteiden taustalla on esimerkiksi sota, konflikti, pandemia tai äkillinen ympäristökatastrofi, joiden vuoksi Suomeen pyrki kerralla suuri määrä suojan tarpeessa olevia ihmisiä. Viime vuosien tapahtumat ovat kuitenkin osoittaneet, että muuttoliikkeen ohjaamista käytetään myös poliittisena keinona painostaa valtioita. Näissä yhteyksissä puhutaan myös välineellistetyistä maahantulosta tai muuttoliikkeen välineellistämisestä. Käsitteiden osittaisen tul-

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

kinnanvaraisuuden vuoksi ehdotetussa sääntelyssä on pyritty kuvaamaan soveltamistilanteet kuitenkin muilla termeillä.

Puolustusvaliokunta toteaa (PuVL 5/2022 vp), että monimuotoiset uhat haastavat uudella tavalla viranomaistoimintaa. Laaja-alaisen vaikuttamisen/hybridiuhkien torjunnassa on tärkeää, että kaikki toimijat kykenevät vastaamaan tehtävistään lainsäädännön ja kokonaisturvallisuuden periaatteiden mukaisesti. Hallintovaliokunta yhtyy puolustusvaliokunnan kuvaamaan perusasetelmaan: sisäisen turvallisuuden päävastuuviranomainen on poliisi, ja Puolustusvoimat taas vastaa sotilaallisesta maanpuolustuksesta. Rajavartiolaitoksella on itsenäinen asema toimivaltaisena viranomaisena sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden rajapinnassa. Rajavartioviranomaisilla on aluevalvontaviranomaisena jatkuva valmius alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen. Toimiva rajaturvallisuusjärjestelmä uskottavine suorituskykyineen on keskeisessä osassa kokonaisturvallisuuden kenttää.

Hallintovaliokunta toteaa, että esimerkiksi uusi siviili- ja sotilastiedustelua koskeva lainsäädäntö (HaVM 36/2018 vp — HE 202/2017 vp ja PuVM 9/2018 vp — HE 203/2017 vp) sekä rajavartiolaikiin aiemmin tehdyt hybridiliitännäisiä uhkia koskevat lakimuutokset (HaVM 16/2017 vp — HE 201/2017 vp) ovat merkittävästi parantaneet tilannekuvaa ja viranomaisten toimintakykyä (myös PuVL 5/2022 vp). Viime vaalikaudella on muutettu myös aluevalvontalakia (PuVM 5/2017 vp — HE 56/2017 vp). Puolustusvaliokunnan mukaan keskeistä uudessa aluevalvontaa koskevassa sääntelyssä on, että sen avulla aluevalvontaviranomaisilla on mahdollisuus ryhtyä viivytyksettä kaikkiin tarvittaviin toimenpiteisiin valtakunnan turvallisuutta välittömästi ja vakavasti vaarantavan vihamielisen toiminnan torjumiseksi myös silloin, kun kysymyksessä on tunnuksen sotilaallinen uhka. Hallintovaliokunta pitää tärkeänä myös uutta lakia Puolustusvoimien virka-avusta poliisille (342/2022), joka on tullut voimaan 15.6.2022. Samassa yhteydessä myös rajavartiolakia on muutettu siten, että virka-apua koskeva sääntely vastaa uuden lain sääntelyä (343/2022).

Valiokunta toteaa tässä yhteydessä lisäksi, että EU:n jäsenvaltioilla on mahdollisuus pyytää ja saada EU:n turvapaikkavirastolta (EUAA) operatiivista ja teknistä apua tilanteissa, joissa jäsenvaltion turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmään kohdistuu suhteeton paine. Tällainen tilanne voi olla käsillä esimerkiksi silloin, kun maahan saapuu äkillisesti suuri määrä kansainvälistä suojelua hakevia kolmannen maan kansalaisia. Avun tarve voi tulla suhteettoman paineen vuoksi ajankohitaiseksi myös sellaisessa hybridivaikuttamisen tilanteessa, jossa toinen valtio pyrkii käyttämään muuttoliikettä välineenä. Eduskunta on hiljattain hyväksynyt lainsäädännön muutokset, jotka mahdollistavat tarvittaessa EU:n turvapaikkaviraston avun pyytämisen (HaVM 12/2022 vp — HE 49/2022 vp). Valiokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että Euroopan raja- ja merivartiovirastolta (Frontex) on mahdollista saada tarvittaessa operatiivista apua.

Esityksen lähtökohtien arviointia

Hallintovaliokunnan saamissa valiokuntien lausunnoissa sekä useissa asiantuntijalausunnoissa esityksen tavoitteita on pidetty kannatettavina erityisesti nykyisessä turvallisuustilanteessa ja ehdotettujen säädösmuutosten perusteita painavina ja hyväksyttävänä. Perustuslakivaliokunnan mukaan valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 37/2022 vp, kappale 8 ja siinä mainitut viittaukset). Ehdotettujen toimien taust-

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

talla on perustuslakivaliokunnan mielestä hyväksyttävää intressejä, jotka voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

Rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin. Perustuslain liikkumisvapautta koskevan pykälän esitöissä todetaan kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52).

Perustuslakivaliokunta on nyt arvioitavan kaltaisessa sääntely-yhteydessä kiinnittänyt huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. M.N. ja muut v. Belgia No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen). Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi muuttoliikkeen välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa 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). Valiokunta on myös 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).

Perustuslakivaliokunta on valmiuslain muutosta arvioidessaan kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että valiokunta on korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVL 29/2022 vp, kappale 26, ks. myös PeVL 12/2021 vp, kappale 38 ja PeVM 9/2020 vp). Valiokunnan mukaan poikkeusoloissakin tehtävien lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti olla perusoikeuksien yleiset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset täyttäviä rajoituksia, ei perustuslain 23 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksia perusoikeuksista (PeVL 14/2020 vp, s. 2, PeVL 7/2020 vp, s. 3). Valiokunnan mukaan perusoikeuspoikkeus voi olla välttämätön vain, mikäli sillä tavoiteltavia päämääriä ei ole saavutettavissa normaaliolojen lainsäädännön keinoin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten puitteissa joko voimassa olevaan lainsäädäntöön nojautuen tai säädettävällä uudella lainsäädännöllä. Valiokunta pitää valittua sääntelyratkaisua tähän nähden perusteltuna.

Perustuslain 23 §:n mukaan perusoikeuksista säädettävien välttämättömien tilapäisten poikkeusten on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Säännös viittaa sekä poikkeamiseen liittyviin menettelyllisiin vaatimuksiin että sisällöllisiin rajoituksiin (HE 309/1993 vp, s. 77/I). Oikeudet, jotka kansainvälisoikeudellisesti ovat poikkeamismahdollisuuksien ulottumattomissa, saavat perustuslain mukaan vastaavan suojan myös valtionsisäisesti (HE 309/1993 vp, s. 77/I). Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että perustuslain 23 §:n mukaisten tilapäisten perusoikeuspoikkeusten 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 toteu-

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

tettaville toimille ole. Nyt tämänkaltainen tilanne ei ole käsillä. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota asiaan.

Hallintovaliokunta on valmiuslakiesityksestä antamassaan lausunnossa korostanut normaaliolojen lainsäädännön merkitystä (HaVL 19/2022 vp). Hybridiuhkien ympäristössä saatetaan toimia monenlaisilla yhteiskunnan toimintakykyä horjuttavilla tavoilla, joihin ei voida vastaisuudessaakaan vastata valmiuslain toimivaltuuksin. Valiokunta pitää perusteltuna, että käsiteltävänä oleva sääntely on ehdotettu nimenomaan rajavartiolakiin. Valiokunta korostaa, että viranomaisilla on oltava riittävien lakiin perustuvien toimivaltuuksien lisäksi myös riittävät henkilöstöresurssit ja muut toimintaedellytykset voidakseen toimia ennalta ehkäisevästi ja vastata häiriötilanteisiin ennen kuin ne eskaloituvat.

Hallintovaliokunta tähdentää lisäksi, että Suomella on Euroopan unionin ulkorajavaltiona korostettu vastuu Euroopan unionin ulkorajoista ja Schengen-valtiona myös Schengenin toimivuudesta ja kestävyydestä. Turvallisuuspoliittisesta näkökulmasta on ensiarvoisen tärkeää, että Suomi pystyy vastaamaan välineellistetyn maahantulon tilanteeseen ja hybridivaikuttamiseen ulkorajoillaan.

Rajanylitysliikenteen rajoittaminen

Esityksessä ehdotetaan rajavartiolain 16 §:n 1 momentin sääntelyä täsmennettäväksi niin, että rajanylityspaikan väliaikaisen sulkemisen lisäksi on mahdollista rajoittaa rajanylitysliikennettä, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Rajanylitysliikenteen rajoittaminen voisi koskea vain yhtä tai muutamaa rajanylityspaikkaa tai olla yleinen, koko ulkorajaliikennettä koskeva rajoitus. Kyseeseen voisivat tulla esimerkiksi senkaltaiset rajoitukset, joita on ollut käytössä vuosina 2020—2022 koronapandemian vuoksi. Sisällöltään rajoitukset voisivat liittyä sallittuihin maahantulooperusteisiin, rajanylityspaikkojen aukioloaikoihin tai lisäedellytyksiin, joita maahantuloajoilta vaaditaan muualla säädettyjen maahantuloedellytysten lisäksi. Säännösehdotuksen mukaan rajanylitysliikennettä ei saa rajoittaa enempää kuin mikä on välttämätöntä säännöksessä tarkoitettua uhan torjumiseksi.

Voimassa oleva 16 §:n sääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan nimenomaisella myötävaikutuksella (PeVL 19/2005 vp). Valiokunta on pitänyt tuolloin perustuslainmukaisuuden kannalta välttämättömänä, 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, mistä säädetään nyt 16 §:n 3 momentissa (hallintovaliokunnan ehdotuksessa 5 momentti). Ehdotettu säännös vastaa asialliselta merkitykseltään ja olennaiselta sisällöltään voimassa olevaa sääntelyä eikä perustuslakivaliokunnan mukaan vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Olennaista sen mielestä on, että valtioneuvoston on rajoittaessaan rajanylitysliikennettä varmistettava, etteivät säännöksessä tarkoitetut Suomen kansalaisen oikeus saapua maahan, jokaisen oikeus lähteä maasta sekä oikeus kansainvälisen suojelun saamiseen vaarannu. Perustuslakivaliokunta pitää kuitenkin tarpeellisena, että sääntelyä selkeytetään nimenomaisella säännöksellä velvollisuudesta peruuttaa tai kumota rajoituspäätös, kun rajoitus ei enää ole välttämätöntä säännöksessä mainitun uhan torjumiseksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että pykälään lisätään säännös päätöksen kumoamisesta, kun se ei ole enää välttämätön säännöksessä mainitun uhan torjumiseksi. Tämä koskee niin rajanylityspaikan väliaikaista sulkemista kuin nyt ehdotettua rajanylitysliikenteen rajoittamistakin. Lisäksi valiokunta toteaa, että hallituksen esityksessä ehdotetun pykälän 2 momenttiin sisältyy sisäministeriötä koskeva velvollisuus tiedottaa kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevasta päätöksestä. Valiokunta katsoo, että ministeriön tiedottamisvelvollisuus tulee ulottaa myös rajanylityspaikan sulkemista ja rajanylitysliikenteen rajoittamista koskeviin päätöksiin. Ottaen huomioon nämä ja muut valiokunnan pykälään ehdottamat muutokset pykälän sääntelyä on selkeyden vuoksi syytä jäsentää uudelleen. Valiokunta viittaa yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin esitettyyn.

Ehdotetun 16 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriö päättää kiireellisissä tilanteissa tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Valiokunta katsoo, että 1 momenttia on vielä tarpeen täydentää säännöksellä siitä, että sisäministeriön on esiteltävä kiiretilanteessa tekemänsä päätös viipymättä valtioneuvostolle.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Ehdotuksen yleistä arviointia

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rajavartiolain 16 §:ään lisättäväksi uusi 2 momentti, jonka mukaan valtioneuvosto voi 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. Kansainvälisen suojelun hakemista ei saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä edellä tarkoitetun uhan torjumiseksi.

Hallintovaliokunnan kuulemista asiantuntijoista useat ovat pitäneet ehdotusta tarpeellisena ja perusteltuna nykyisessä, edellä kuvatussa turvallisuustilanteessa. Sääntelyllä on nähty myös ennalta estävää vaikutusta. Toiset asiantuntijoista ovat katsoneet ehdotuksen heikentävän oikeutta turvapaikanhakuun ja altistavan palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon loukkauksille ja että siitä tulisi luopua. Valiokunnan huomiota on kiinnitetty myös siihen, että kyse on uudenlaisesta tilanteesta. Voimassa olevat kansainväliset velvoitteet on laadittu erilaisena aikana ja vastaamaan erilaisiin tilanteisiin kuin mitä nykypäivänä kohdataan. Oikeuskäytäntö on näiltä osin vasta kehitymässä. Lisäksi EU:ssa on parhaillaan valmisteilla muuttoliikkeen välineellistämiseen liittyvää lainsäädäntöä.

Perustuslakivaliokunnan kannanottoja

Myös ehdotetun 16 §:n 2 momentin mukaista keskittämistoimivaltaa rajaa voimassa olevaan lakiinkin sisältyvä 3 momentin (hallintovaliokunnan ehdotuksessa 5 momentti) säännös, jonka mukaan 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.

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

Perustuslakivaliokunta toteaa, että perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Vaikka perustuslain 9 §:n 4 momentin ensimmäisen virkkeen säännöksessä ei erikseen aseteta sisällöllisiä vaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, sen on perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan luonnollisesti vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Perusoikeussäännöksen perusteluissa viitataan siihen, että ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan täällä. Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusteluiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelämisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain näkökulmasta olennaisia ovat olleet oikeusturvaan ja yleensä käsittelyn asianmukaisuuteen liittyvät näkökohdat, etenkin kun huomioidaan, että turvapaikanhakijoiden osalta kyse on usein erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä (PeVL 16/2022 vp, kappale 16, ks. myös PeVL 34/2016 vp, s. 3—4, PeVL 8/2018 vp, s. 3). Valiokunta on erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (ks. erit. PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3).

Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien oikeuskäytännössään korostanut turvapaikanhakijan menettelyllisten oikeuksien velvoittavuutta. Tuomioistuimien on pitänyt erityisen keskeisenä tosiasiallista mahdollisuutta jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus siten, että se tulee asiallisesti vireille. Sopimuksen tehokkuus edellyttää, että valtiot varmistavat maahantulijoille aidon ja tehokkaan (”genuine and effective”) 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). Perustuslakivaliokunta lausuu, että Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ei kuitenkaan koske nimenomaisesti välineellistämistilanteita.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin toinen virke sisältää palauttamiskiellon. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksellä on asiallinen kytkentä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleis-sopimukseen, vaikka säännöksessä ei sinänsä mainita pakolaisen tai turvapaikan käsitteitä. Palauttamiskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon (HE 309/1993 vp, s. 52/II). Joukkokarkotuksen kielto ja palauttamiskielto kuuluvat niiden ehdottomina ja loukkaamattomina pidettävien perus- ja ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan määräysten perusteella saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Palauttamiskielto on myös perusoikeusnäkökulmasta luonteeltaan ehdoton kielto (ks. myös PeVL 20/2017 vp, s. 7—8).

Perusoikeussäännöksen perusteluissa (HE 309/1993 vp, s. 52/II) viitataan siihen, että vastaava palauttamiskielto on johdettu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta (kidutuksen kielto). Lisäksi on huomionarvoinen ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla,

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

jossa kielletään ulkomaalaisten joukkokarkotus. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa säädetään oikeudesta turvapaikkaan. Sen mukaan oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan pöytäkirjan 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.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että nyt arvioitavalla lakiehdotuksella hakemusten käsittelyn keskittämisestä 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. Valiokunnan mielestä merkityksellistä kuitenkin on, että käytännössä keskittäminen voi heikentää ja vaikeuttaa ainakin joidenkin henkilöiden tosiasiallisia mahdollisuuksia hakea kansainvälistä suojelua.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt välineellistettyyn maahanmuuttoon vastaamisen sääntelyä tavoitteiltaan hyväksyttävänä ja painavana (PeVL 16/2022 vp, kappale 5). Valiokunnan mielestä myös nyt ehdotetulle keskittämistä koskevalle sääntelylle on esitetty yleisen järjestyksen, kansallisen turvallisuuden ja kansanterveyden turvaamiseen sekä välineellistämisen ennalta ehkäisemiseen liittyviä painavia perusteita. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakiehdotuksen mukainen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen on mahdollista kahdella vaihtoehtoisella perusteella: joko lyhyessä ajassa tapahtuvan poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän vuoksi tai maahantulon välineellistämisen seurauksena, jos keskittäminen on välttämätöntä maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

Perustuslakivaliokunta katsoo, että ehdotettavaa sääntelyä ei siten ole sidottu yksin muuttoliikkeen tai turvapaikanhaun välineellistämiseen eli vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvaan vakavaan uhkaan tai muuhunkaan vastaavia vaikutuksia omaavaan hybridivaikuttamiseen. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä on tehty tarkemmin selkoa ja esitetty seikkaperäisiä arvioita lähinnä välineellistämiseen liittyvästä keskittämisperusteesta. Esitykseen sisältyvät perustelut maahantulijoiden suurta määrää koskevalle keskittämisperusteelle ovat puolestaan hyvin niukat ja huomattavan yleispiirteiset.

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

Hallintovaliokunta pitää saamansa selvityksen perusteella välttämättömänä, että kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen on mahdollista hybridivaikuttamisen lisäksi myös tilanteissa, joissa poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä lyhyessä ajassa aiheuttaa uhan yleiselle jär-

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

jestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Valiokunta 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 maahantuloilta, ja se voi muuttua tilanteen jatkuessa tai se voi paljastua myöhemmin maahantulon välineellistämiseksi.

Hallintovaliokunta toteaa myös, 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, 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.

Hallintovaliokunta huomauttaa, että resurssisyys yksinään eivät ole peruste kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseksi, vaan sääntely edellyttää tilanteen aiheuttamaa vakavaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle. Vakavan uhan voidaan olettaa olevan olemassa esimerkiksi silloin, kun maahantulijoiden määrä ylittää sen, mihin viranomaiset ovat varautuneet. Vakava uhka voi kuitenkin syntyä myös silloin, kun tilanne ei syystä tai toisesta pysy hallinnassa, vaikka maahantulijoiden määrä alittaa valmiussuunnitelmien tason. Tämä voi johtua esimerkiksi usean samanaikaisen uhan yhteisvaikutuksesta tai tilanteen ennakoimattomasta tai yllättävästä kehittymisestä. Maahantulo voi aiheuttaa vakavan uhan kansanterveydelle esimerkiksi silloin, jos kyse on maahantulijoiden joukossa leviävästä vakavasta tartuntataudista.

Hallintovaliokunta toteaa, että asiassa esitetyn selvityksen perusteella ehdotetun 2 momentin sääntelyä on kuitenkin aiheellista selkeyttää ja täsmentää. Valiokunta pitää aiheellisena huomiota siitä, että välineellistetyn maahantulon taustalla voi olla paitsi valtiollinen myös muu toimija. Valiokunta viittaa yksityiskohtaisissa perusteluissa tarkemmin esitettyyn.

Perustuslakivaliokunnan mukaan perus- ja ihmisoikeuksien kannalta on olennaista, että keskittäminen ei saa ehdotetun 16 §:n 3 momentin nimenomaisen kiellon mukaan loukata kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Sääntelyn oikeasuhtaisuuden ja rajoitusten välttämättömyyden kannalta merkityksellistä on, että hakemista ei saa 16 §:n 2 momentin mukaan keskittää enempää kuin on välttämätöntä maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Valtioneuvosto on päätöksenteossaan perustuslain 2 §:n 3 momentissa lakisidonnaisuudesta ja perustuslain 22 §:ssä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta säädetyn johdosta sidottu kansallisen lainsäädännön lisäksi myös Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Valtioneuvoston tulee siten varmistaa, että keskittämisen jälkeenkin Suomessa säilyy aito ja tehokas mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua. Harkinnassa on otettava huomioon turvallisuuspoliittinen tilanne sekä

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

rajanylityspaikkojen saavutettavuus käytännössä huomioiden esimerkiksi rajan pituus, rajavyöhykkeen olosuhteet ja hakemuksia vastaanottavan paikan saavutettavuus.

Hallintovaliokunta painottaa perustuslakivaliokunnan tavoin, että 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). Hallintovaliokunta ei pidä tarpeellisena tätä koskevan erillisen säännöksen lisäämistä pykälään. Sen sijaan valiokunta katsoo, että keskittämistä koskevaa sääntelyä tulee selkeyttää kansainvälisen suojelun hakemisen osalta ja siinä yhteydessä huomioida erityisen haavoittuvassa asemassa olevia koskevat mahdolliset poikkeustilanteet. Valiokunta viittaa jäljempänä esitettyyn.

Valtioneuvoston päätöksenteossa on kyse tilannekohtaisesta kokonaisharkinnasta. Kuten edellä on todettu, valtioneuvosto on päätöksenteossaan sidottu kansallisen lainsäädännön lisäksi myös Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Päätöksenteko yleisistunnossa tapahtuu virkavastuulla toimivan virkamiehen esittelystä. Valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävien päätösten lainmukaisuutta.

Hakemusten keskittäminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan

Ehdotetun säännöksen mukaan kansainvälisen suojelun hakeminen on mahdollista keskittää yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan Suomen valtakunnanrajalla. Esityksen perustelujen mukaan valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä erillisenä asiana tai yhdistettynä rajanylityspaikan sulkemiseen tai rajanylitysliikenteen muunlaiseen rajoittamiseen. Hallintovaliokunta toteaa, että kyseessä on kaksi eri asiaa.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan välineellistetyn maahantulon tilanteessa valtiolla ei ole oikeudellista estettä päättää rajanylityspaikkojen määrästä tai niiden sijainnista. Perustuslakivaliokunta katsoo, että lyhytaikainen rajan täyssulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan edellä esitetyt seikat on otettava huomioon nyt esitettyä sääntelyä soveltavan viranomaisen päätöksenteossa ja sääntelyn toimeenpanossa.

Hallintovaliokunta toteaa, että Suomen valtakunnanrajalla tarkoitetaan yleiskielessä useimmiten Suomen ja sen naapurimaiden välisiä maarajoja, joiden kulku perustuu useisiin kahdenvälisiin ja kansainvälisiin sopimuksiin. Suomella on sopimukset valtakunnanrajan kulusta Ruotsin, Norjan ja Venäjän kanssa. Oikeudellisesti kyse on sekä Schengen-alueen ulkorajoista että sisärajoista ja kaikentyyppisistä rajoista (maa-, meri- ja ilmarajat).

Schengenin rajasäännösten² mukaan rajanylityspaikalla tarkoitetaan toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylityspaikkaa. Jos rajavalvonta on palautettu sisärajoille, rajanylityspaikalla tarkoitetaan myös sisärajalta olevaa rajanylityspaikkaa.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö)

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

Rajanylityspaikoista säädetään tarkemmin rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (901/2006). Rajanylityspaikkoina toimivat asetuksessa säädettyt Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikat sekä nimetyt lentoasemat, satamat ja merivartioasemat.

Hallintovaliokunta toteaa, että perustuslakivaliokunnan lausunnosta ei yksiselitteisesti ilmene, mitä "rajan täyssululla" käytännössä tarkoitetaan. Saadun selvityksen ja julkisuudessa käydyin keskustelun perusteella voi kuitenkin saada käsityksen, että kyse on Suomen itäraajasta, toisin sanoen Suomen ja Venäjän välisestä maarajasta, ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä kokonaan muualle kuin Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikalle. Näin ymmärrettynä kansainvälisen suojelun hakeminen on perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan mahdollista keskittää lyhytaikaisesti erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa esimerkiksi Helsinki-Vantaan lentoasemalle. Hallintovaliokunta korostaa tässäkin yhteydessä tapauskohtaisen harkinnan merkitystä kulloinkin käsiillä olevassa tilanteessa ja viittaa siihen, mitä se on edellä todennut valtioneuvoston päätöksenteosta.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan ehdotettu sääntely mahdollistaa sanamuotonsa mukaisesti asteittaisen puuttumisen käsiillä olevaan tilanteeseen. Tätä ilmentää muun muassa säännös siitä, että kansainvälisen suojelun hakemista ei saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Saadun selvityksen mukaan ehdotetun 16 §:n toimivaltuuksia voi kuitenkin tilanteen välttämättä vaatiessa soveltaa myös ensimmäisenä keinona.

Ehdotetun 16 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi säännöksessä tarkoitettussa tilanteessa päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Hallituksen esityksen perustelujen mukaan tarkoituksena on ohjata maahantulijat käyttämään Suomen valtakunnanrajalla tähän tarkoitukseen avoimena olevia rajanylityspaikkoja. Valiokunnan käsityksen mukaan tarkoitus on myös aidosti keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen näihin paikkoihin.

Ehdotettu sääntely ei perustelujen mukaan kuitenkaan mahdollistaisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemättä jättämistä, jos henkilö on esittänyt hakemuksen Suomen viranomaiselle Suomen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella. Hallintovaliokunnan käsityksen mukaan säännöksen sanamuoto ja perustelut eivät vastaa toisiaan. Hallintovaliokunta katsoo, että ehdotettua säännöstä tulee soveltaa sen sanamuodon mukaisesti niin, että kansainvälistä suojelua voi hakea vain sellaisessa rajanylityspaikassa, johon kansainvälisen suojelun hakeminen on välttämättömistä syistä keskitetty, eikä Suomen viranomaisilla ole siten velvollisuutta ottaa hakemusta vastaan muilla rajanylityspaikoilla, maastorajalla tai Suomen alueella laittoman rajanylityksen johdosta.

Valiokunta korostaa, että kansainvälisen suojelun hakeminen voidaan ehdotetun 16 §:n 2 momentin mukaan keskittää vain, jos se on välttämätöntä säännöksessä tarkoitettua vakavan uhan torjumiseksi. Kansainvälisen suojelun hakemista ei myöskään saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä uhan torjumiseksi.

Hallintovaliokunta pitää keskeisenä tärkeänä, että 16 §:n 2 momentin mukainen sääntely vastaa sen tarkoitusta. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa pykälään lisättäväksi uuden 3 momentin, jos-

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

sa säädetään nimenomaisesti siitä, että jos valtioneuvosto on tehnyt 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, kansainvälistä suojelua voi hakea Suomen valtakunnanrajalla vain sellaisessa rajanylityspaikassa, johon kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty. Tästä voidaan kuitenkin yksittäisessä tapauksessa poiketa ottaen huomioon lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet.

Esityksen perusteluihin liittyviä eräitä huomioita

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota hallituksen esityksen perusteluihin (s. 8), joiden mukaan perusteluissa viitattu ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö tarkoittaa käytännössä sitä, että Suomi ei voi missään tilanteessa kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ilman, että toimenpiteellä loukattaisiin perustuslakiin, Suomea velvoittaviin EU-säädöksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sisältyvää palautuskiellon periaatetta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on joukkokarkotuksen kieltoa koskevassa ratkaisussa (N.D. ja N.T. v. Espanja, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020) katsonut, että niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-alueen ulkorajan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia väyliä maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille. Tuomioistuimen mukaan näihin keinoihin kuuluu aito ja tehokas mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tapauksessa valittajat olivat kuitenkin pyrkineet saapumaan Espanjan alueelle väkivaltaisesti murtautumalla raja-aidan läpi Espanjan ja Marokon välisellä noin 13 kilometrin pituisella rajalla. Ihmisoikeustuomioistuin katsoi tuomiossaan, että Espanja ei ollut loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaista joukkokarkotuksen kieltoa, kun Espanjan viranomaiset olivat asianomaisten henkilöiden henkilökohtaisia olosuhteita tutkimatta torjuneet potentiaaliset turvapaikanhakijat palauttamalla heidät fyysisistä voimaa käyttäen Espanjan lainkäyttöalueelta takaisin Marokon puolelle tilanteessa, jossa he olivat väkivaltaisesti ylittäneet laittomasti Espanjan ja Marokon välisen rajan. Espanja oli ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kuitenkin tarjonnut ihmisille myös tosiasiallisen mahdollisuuden lailliseen maahantuloon, koska Espanjan ja Marokon välisellä noin 13 kilometrin mittaisella rajalla oli ollut auki yksi tosiasiallisesti saavutettavissa oleva laillinen rajanylityspaikka. Tätä arviota ei muuttanut se, että saavutettavissa olevalle paikalle pääsy oli voinut olla fyysisesti haastavaa. Tuomioistuin ei asiassa todennut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan palautuskiellon loukkausta.

Edellä mainitun Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomion valossa esityksen perustelujen kirjaus (s. 8) vaikuttaa hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan liian kategoriselta, koska tilanteessa on otettava huomioon hyvin erilaisia oikeudellisia ja käytännön näkökohtia. Sama koskee hallintovaliokunnan mielestä myös esityksen perustelujen (s. 25) mainintaa siitä, että henkilöä ei voida suoraan määrätä palaamaan takaisin lähtövaltioon ja saapumaan uudelleen Suomeen tähän tarkoitukseen avoinna olevan rajanylityspaikan kautta.

Hallituksen esityksen perusteluissa ja useissa valiokunnalle annetuissa asiantuntijalausunnoissa on viitattu EU-tuomioistuimen asiassa C-808/18 (komissio vs. Unkari) antamaan ratkaisuun (17.12.2020). Tuomioistuin on mainitussa tapauksessa vahvistanut menettelydirektiivin (2013/32/EU) sisällön sen osalta, että jäsenvaltiot voivat edellyttää hakemuksen jättämistä henkilökohtaisesti ja/tai tätä varten määrättyyn paikkaan, mutta painottanut, että sama ei päde hakemuksen

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

tekemiseen. Jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jollekin menettelydirektiivin 6 artiklassa tarkoitetuista viranomaisista ilmaisemalla halunsa saada kansainvälistä suojelua. Tuomioistuimien mainitussa ratkaisussaan todennut myös, että vaikka jäsenvaltioiden tulee Schengenin raja-säännösten 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. Hallintovaliokunta toteaa, että mainittu EU-tuomioistuimen ratkaisu koskee maahanmuuttopolitiikan toteuttamista, ja korostaa, että toistaiseksi ei ole käytettävissä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka liittyy nimenomaisesti kansainvälisen suojelun hakemiseen hybridivaikuttamistilanteissa.

Voimakeinojen käytöstä

Hallintovaliokunta on valmiuslain muuttamista koskevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa (HaVL 19/2022 vp) kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että välineellistetty maahantulo voi kohdistua laillisten rajanylityspaikkojen sijaan maastorajalle, jonka ylittäminen on Suomen lain mukaan kielletty. Valiokunta on pitänyt viranomaisten voimankäytön valtuuksia laittomien rajanylitysten estämisessä merkityksellisinä välineellistettyyn maahantuloon vastaisemisessa. Valiokunta on mainitussa lausunnossaan todennut palaavansa mahdollisiin lainsäädännön muutostarpeisiin rajavartiolain käsittelyn yhteydessä.

Valiokunta on käsiteltävänä olevan asian yhteydessä saanut selvitystä voimassa olevasta viranomaisten voimakeinojen käyttöä koskevasta sääntelystä ja sen soveltamistilanteista. Tarkoituksena on ollut selvittää, ovatko viranomaisten nykyiset voimankäyttövaltuudet riittäviä myös ehdotetussa lainsäädännössä tarkoitetuissa tilanteissa.

Rajavartiomiehellä on rajavartiolain 35 §:n mukaan 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).

Valiokunnan saaman selvityksen mukaan tilanteessa, jossa suuri määrä kolmannen maan kansalaisia pyrkisi kerralla väkivalloin valtakunnanrajan yli, Rajavartiolaitoksen olisi mahdollista käyttää voimakeinoja ja tarvittaessa vapautteen kohdistuvia toimenpiteitä tilanteen rauhoittamiseksi ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden palauttamiseksi. Rajavartiolaitos voisi tällaisessa välittömästi valtakunnanrajalla tapahtuvassa tilanteessa ensisijaisesti neuvoin, käskyin ja kehoituksin ja tarvittaessa tarpeellisia ja puolustettavina pidettäviä voimakeinoja käyttäen myös ohjata tai siirtää henkilöt takaisin tulovaltion puolelle valtakunnanrajaa, jos se on tarpeellista tilanteen hallitsemiseksi tai hallintaan saattamiseksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

Saadun selvityksen mukaan tilanteessa, jossa kansainvälisen suojelun hakeminen on ehdotetun sääntelyn mukaisesti keskitetty yhdelle tai useammalle rajanylityspaikalle, Suomen viranomaiset voivat estää myös rauhallisesti käyttäytyvien, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksensa valtakunnanrajan yli Suomen puolella olevalle rajavartiomiehelle esittäneiden henkilöiden maahantulon Suomeen näiden rajanylityspaikkojen ulkopuolelta. Oikeasuhtainen voimakeinojen käyttö voi olla tarpeellista ja puolustettavaa tilanteessa, jossa väkijoukko passiivista väkivaltaa tai vastarintaa käyttäen pyrkii maahan kansainväliselle suojelulle avoinna olevien reittien ulkopuolelta. Valiokunta toteaa, että tulkinta on viimeksi mainittujen tilanteiden osalta muuttunut valiokunnan aiemmin saaman selvityksen mukaisesta tulkinnasta, jonka mukaan voimakeinojen tarpeellisuuden ja puolustettavuuden vaatimukset eivät lähtökohtaisesti tällaisessa tilanteessa täytyisi. Lisäksi on huomionarvoista, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan saapuminen Suomen lainkäyttöpiiriin alueelle voidaan tällaisessa tilanteessa estää.

Esteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle

Hallintovaliokunta pitää perusteltuna, että rajaturvallisuutta ja rajavalvontaa itärajalla vahvistetaan myös este- ja valvontalaitteista sekä ajotiestä koostuvalla rajainfrastruktuurilla. Valiokunta katsoo, että nykyisessä turvallisuustilanteessa tulee varautua myös pysyvien esteiden rakentamiseen osalle itärajaa. Saadun selvityksen mukaan mahdollisten esteiden rakentamisesta aiheutuvia kustannuksia ei voida vielä tarkemmin arvioida, sillä kustannusten suuruus riippuu siitä, minkälaisia esteitä päätetään tehtävään riskianalyyysiin perustuen rakentaa sekä minne ja kuinka pitkälle matkalle ne sijoitetaan. Valiokunta toteaa, että pysyvien esteiden rakentamiseen tarvitaan joka tapauksessa lisärahoitusta, mikä edellyttää poliittista päätöstä niiden rakentamisesta.

Itärajalla ei ole tällä hetkellä rajavalvontaa tukevia aitarakennelmia. Maanomistaja tai maa-alueen haltija on voimassa olevan rajavartiolain 50 §:n mukaan rajavyöhykkeellä velvollinen sallimaan valtion kustannuksella aidan rakentamisen raja-aukon reunaan. Sääntelyä ehdotetaan täydennettäväksi niin, että maa- tai vesialueen omistaja ja haltija ovat velvollisia sallimaan valtion kustannuksella myös muunlaisten esteiden rakentamisen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Tällaisia esteitä voidaan rakentaa muuallekin kuin raja-aukon reunaan, ja ne voivat olla pysyviä tai tilapäisiä. Valiokunta toteaa, että pysyvien esteiden rakentaminen kestää huomattavasti kauemmin ja edellyttää enemmän resursseja kuin tilapäisten esteiden käyttöön ottaminen, joka voi tapahtua nopeastikin.

Lisäksi maa- tai vesialueen omistaja velvoitetaan sallimaan muun muassa tarvittavien kulkuurien ja teiden rakentaminen sekä välttämättömien maansiirto- ja vesirakennustöiden tekeminen (50 a §). Myös rajavyöhykelupaa koskevaa sääntelyä on tarpeen tarkistaa (52 §). Muualle kuin raja-aukon reunaan rakennettavasta esteestä ja esimerkiksi kulku-uran tai tien rakentamisesta aiheutuvasta vahingosta tai haitasta suoritetaan maa- tai vesialueen haltijalle ja omistajalle käyvän hinnan mukainen korvaus.

Valiokunta pitää tärkeänä, että lainsäädäntö mahdollistaa aitojen lisäksi myös muunlaisten esteiden rakentamisen rajavyöhykkeelle. Esteinä voidaan hallituksen esityksen perustelujen mukaan käyttää esimerkiksi betoniporsaita, puomeja, kompaste-esteitä, hidastetyssyjä ja kaivantoja. Esteiden rakentaminen tehostaa osaltaan rajaturvallisuuden ylläpitämistä normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa. Esteiden rakentamisella voidaan parantaa myös alueellisen koske-

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

mattomuuden valvontaa ja turvaamista sekä varautumista sotilaallisen maanpuolustuksen tilanteisiin. Laajamittaisen maahantulon tilanteissa esteiden avulla voidaan ohjata maahan saapumista hallitusti sekä varmistaa, että viranomaisten henkilöresurssit riittävät tehtävien hoitamiseen ja että resurssit sijoitetaan tarkoituksenmukaisesti. Myös puolustusvaliokunta pitää lausunnossaan (PuVL 5/2022 vp) esteiden rakentamismahdollisuutta tärkeänä osana sitä työkalupakkia, jolla voidaan estää erityisesti välineellistettyä maahanmuuttoa.

Esteiden rakentamista koskevaan päätökseen ja 50 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevaan päätökseen ei lakiehdotuksen 60 §:n 2 momentin mukaan saa hakea muutosta valittamalla toisin kuin näistä toimenpiteistä maksettavaa korvausta koskevaan päätökseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ehdotetussa 50 §:ssä tarkoitettu esteiden rakentaminen ja 50 a §:ssä mainitut toimenpiteet merkitsevät puuttumista yksittäisen maa- tai vesialueen omistajan tai haltijan varallisuusarvoiseen omaisuuteen ja näin ollen perustuslain 15 §:n 1 momentissa turvatuun 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä säädettäväksi ehdotettu valituskielto muodostuu ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n 1 momentin ja 21 §:n 1 momentin kannalta. Lakiehdotuksen 60 §:n 2 momentin valituskiellon poistaminen on perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 37/2022 vp) mukaan edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallintovaliokunta ehdottaa tästä syystä 60 §:n 2 momentin muuttamista yksityiskohtaisista perusteluista tarkemmin ilmenevin tavoin.

Omaisuuksien luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus

Rajavartiolaissa ei ole säännöksiä velvollisuudesta luovuttaa omaisuutta Rajavartiolaitoksen käyttöön sen tehtävien suorittamiseksi. Esimerkiksi meripelastuslain (1145/2011) 11 §:ssä, poliisilain (872/2011) 9 luvun 3 §:n 2 momentissa ja pelastuslain (379/2011) 36 §:ssä säädetään meripelastusjohtajalle, päällystön kuuluvalle poliisimiehelle ja pelastustoiminnan johtajalle mahdollisuus määrätä luovuttamaan omaisuutta viranomaisen käyttöön tietyissä poikkeuksellisissa tilanteissa mainituissa säännöksissä tarkoitettujen viranomaisen tehtävien suorittamiseksi.

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 39 a §, jossa säädetään samaan tapaan kuin edellä mainituissa laeissa yksityishenkilön, yksityisen elinkeinonharjoittajan tai yksityisen yhteisön velvollisuudesta luovuttaa lyhytaikaisesti täyttä korvausta vastaan Rajavartiolaitokselle sen kiireellisessä tehtävässä välttämätöntä omaisuutta sekä yksityisen elinkeinonharjoittajan tai yksityisen yhteisön velvollisuudesta suorittaa lyhytaikaisesti välttämättömiä palveluja Rajavartiolaitokselle käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan.

Omaisuuksien luovutusvelvollisuus koskee muun muassa kulkuneuvoja, työkoneita ja muuta kalustoa, elintarvikkeita sekä viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä. Voimassa olevassa rajavartiolain 39 §:n 3 momentissa säädetään kiinteistöjen tilapäisestä käyttöoikeudesta ja siihen sovellettavasta menettelystä. Nyt ehdotettu sääntely ei koske tiloja, alueita tai rakennuksia.

Säännöksessä tarkoitettut palvelut voivat puolestaan olla esimerkiksi majoitus-, kuljetus- ja korjaamopalveluja. Valiokunta toteaa, että myös eduskunnan käsiteltävänä olevaan valmiuslain

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 63/2022 vp) sisältyy säännös kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta suorittaa kuljetuksia (122 a §). Saadun selvityksen mukaan ehdotettu rajavartiolaitain sääntely ei ole ristiriidassa mainitun valmiuslakiin ehdotetun säännöksen kanssa. Rajavartiolaitain mukainen menettely on tarkoitettu hyvin lyhytaikaisiin tilanteisiin, joissa ei yleensä tarvita muuta valtakunnallista tai alueellista koordinaointia. Poikkeusoloissa sovelletaan ensisijaisesti valmiuslain säännöstä.

Valiokunta tähdentää, että sekä omaisuuden lyhytaikaista luovuttamista että palveluiden lyhytaikaista suorittamista koskevan määräyksen antamisen edellytyksenä on, että Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista. Oikeus määräyksen antamiseen on vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin tasoisella eli käytännössä yleisjohtajan tasoisella rajavartiomiehellä. Hallituksen esityksen perusteluissa korostetaan, että 39 a §:ssä tarkoitettujen määräykset voidaan antaa vain viimeisijaisena keinona. Ensisijaisesti on varmistettava lakisääteisten tehtävien suorittamisesta Rajavartiolaitoksen omin resurssein tai muilta viranomaisilta saatavan virka-avun tuella.

Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan ehdotettu omaisuuden tilapäinen luovutusvelvollisuus merkitsee perustuslain 15 §:ssä turvattun omaisuuden suojan rajoitusta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää laununnossaan huomiota siihen, että omaisuuden tilapäinen luovutusvelvollisuus on ulotettu koskemaan kaikkea Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittamista. Perustuslakivaliokunnan mielestä näin määritelty luovutusvelvollisuus muodostuu tarkoituksiltaan merkittävän laajaksi, vaikka siihen liittyikin välttämättömyyedellytys ja vaatimus, ettei tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista. Omaisuuden luovutusvelvollisuuden edellytykset tulee Rajavartiolaitoksen tehtävien laaja-alaisuus huomioiden rajata erikseen määriteltyihin Rajavartiolaitoksen tehtäviin.

Palveluiden suoritusvelvollisuutta koskeva ehdotus merkitsee perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan rajoituksia perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinon harjoittamisen vapauteen ja elinkeinonharjoittajana toimiviin yksityishenkilöihin nähden myös perustuslain 7 §:ssä turvattun henkilökohtaisen vapauden rajoitusta. Perustuslakivaliokunnan mielestä myös palvelujen suoritusvelvollisuus tulee rajata erikseen määriteltyihin Rajavartiolaitoksen tehtäviin. Lisäksi velvollisuuden keston enimmäispituudesta on säädettävä ehdotettua täsmällisemmin. Edellä todetut 39 a §:n muutokset ovat perustuslakivaliokunnan mukaan edellytyksenä lakiehdotuksen käsitteilylle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Hallintovaliokunta ehdottaa tämän johdosta 39 a §:n täsmentämistä yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin.

Toimenpidealoite

Toimenpidealoitteessa TPA 57/2022 vp ehdotetaan, että hallitus ryhtyy toimenpiteisiin laittomat rajanylitykset estävän raja-aidan rakentamiseksi Suomen ja Venäjän väliselle rajalle ja että hallitus hakee EU:lta rahoitusta laittomat rajanylitykset estävän raja-aidan rakentamiseksi Suomen ja Venäjän väliselle rajalle.

Toimenpidealoitteen perusteluissa tuodaan esiin tarve rajaturvallisuuden tehostamiseen sekä valmius laajamittaisen maahantulon hallintaan erityisesti itärajalalla. Aloitteen mukaan itärajan valvonnan tehostamiseksi ja laajamittaisen maahantulon torjumiseksi Suomen ja Venäjän väliselle

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

rajalle tulee rakentaa huomattavasti nykyistä järeämpi aita. Valiokunta puoltaa edellä tässä mietinnössä hallituksen esityksessä ehdotetun mukaisesti sääntelyä, joka mahdollistaa aitojen lisäksi myös muunlaisten esteiden rakentamisen itärajalles. Valiokunta katsoo, että nykyisessä turvallisuustilanteessa tulee varautua myös pysyvien esteiden rakentamiseen osalle itärajaa. Edellä esitetyn perusteella valiokunta ehdottaa, että toimenpidealoite hylätään.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Laki rajavartiolain muuttamisesta

16 §. Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen. Toimivalta päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi pykälän 1 momentissa tarkoitetuilla perusteilla on valtioneuvostolla. Kuten nykyisinkin, sisäministeriö päättää kiireellisissä tilanteissa tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on tuotu esiin tarve täsmentää säännöstä niin, että sisäministeriön on esiteltävä kiiretilanteessa tekemänsä päätös viipymättä valtioneuvostolle. Valiokunta ehdottaa tällaisen täsmennyksen tekemistä pykälän 1 momenttiin.

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan pitänyt tarpeellisena, että sääntelyä selkeytetään nimenomaisella säännöksellä velvollisuudesta peruuttaa tai kumota 1 momentin mukainen rajoituspäätös, kun rajoitus ei enää ole välttämätön säännöksessä mainitun uhan torjumiseksi. Hallintovaliokunta pitää tällaisen säännöksen lisäämistä pykälään perusteltuna. Valiokunta kuitenkin ehdottaa, että mainittu säännös sijoitetaan pykälän 3 momenttiin ja että se ulotetaan koskemaan sekä 1 momentin että 2 momentin nojalla tehtyjä päätöksiä. Säännös sisältää käytännössä valtioneuvoston velvoitteen seurata tarkkaan päätöksen voimassaolon edellytyksiä.

Pykälän 2 momentissa säädetään mahdollisuudesta keskittää valtioneuvoston päätöksellä kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Valiokunta on edellä yleisperusteluissa selostanut säännöksen välttämättömyyttä. Hallintovaliokunta toteaa, että asiassa esitetyn selvityksen perusteella ehdotetun 2 momentin sääntelyä on kuitenkin aiheellista selkeyttää ja täsmentää.

Valiokunnan ehdottamassa muodossa pykälän 2 momentin johdantokappaleen mukaan 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 uhan torjumiseksi. Momentin 1 kohdassa säädetään tilanteesta, jossa on kyse lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä, ja 2 kohdassa tilanteesta, jossa maahantulo tapahtuu vieraan valtion vaikutuksesta. Valiokunta on edellä yleisperusteluissa korostanut, että hybridivaikuttamista voi olla etenkin sen alkuvaiheessa vaikea tunnistaa. Valiokunta pitää myös tärkeänä huomata, että hybridivaikuttamisen taustalla voi olla valtiollisen toimijan ohella myös muu kuin valtiollinen toimija. Tämän vuoksi valiokunta ehdottaa pykälän 2 momentin 2 kohdan säännöstä täydennettäväksi niin, että siinä on kyse tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa.

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

Hallintovaliokunta on edellä yleisperusteluissa pitänyt tarpeellisena täydentää 16 §:n sääntelyä myös siten, että pykälään lisätään uusi 3 momentti, jonka mukaan "Jos valtioneuvosto on tehnyt 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, kansainvälistä suojelua voi hakea Suomen valtakunnanrajalla vain sellaisessa rajanylityspaikassa, johon kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty. Tästä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa ottaen huomioon lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet." Valiokunta toteaa, että säännöksellä selkeytetään lain soveltamista tuomalla säännöksessä selvästi esiin sääntelyn kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen tarkoitus siitä, että sellaisessa tilanteessa, jossa kansainvälisen suojelun hakeminen on 16 §:n 2 momentissa säädetyin edellytyksin päätetty keskittää valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, kansainvälistä suojelua voi hakea lähtökohtaisesti vain tällaisessa rajanylityspaikassa. Säännöksellä turvataan kuitenkin lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet mahdollistamalla tällaisten henkilöiden hakemusten tekeminen yksittäisissä tapauksissa. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan painottanut, että valtioneuvoston päätöksenteossa on korostetusti syytä kiinnittää huomiota keskitämisen vaikutuksiin erityisen haavoittuvassa asemassa oleviin ryhmiin, kuten lapsiin ja vammaisiin turvapaikanhakijoina.

Valiokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen 1 ja 2 momentin säännökset, joiden mukaan 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, siirretään pykälän 4 momenttiin. Valiokunta viittaa säännöksen sisällön osalta hallituksen esityksen perusteluissa ja mietinnön yleisperusteluissa esitettyyn. Valiokunnan ehdottamassa muodossa pykälän 4 momentti sisältää myös säännöksen siitä, että päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön mainitun uhan torjumiseksi. Momentissa säädettäisiin myös tiedottamisesta, joka koskee kaikkia pykälässä tarkoitettuja tilanteita.

Edellä mainitut pykälän rakenteelliset muutokset tarkoittavat sitä, että hallituksen esityksen mukaisen lakiehdotuksen 16 §:n 3 momentti siirtyy 5 momentiksi ja 4 momentti 6 momentiksi.

39 a §. Omaisuuden tilapäinen luovutusvelvollisuus ja palveluiden tilapäinen suoritusvelvollisuus. Vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoisen rajavartiomiehen oikeus määrätä antamaan pykälän 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettua omaisuutta Rajavartiolaitoksen käyttöön tai suorittamaan Rajavartiolaitokselle 2 kohdassa tarkoitettuja palveluja on ulotettu ehdotetussa pykälän 1 momentissa koskemaan kaikkea Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittamista. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan omaisuuden luovutusvelvollisuuden edellytykset tulee Rajavartiolaitoksen tehtävien laaja-alaisuus huomioiden rajata erikseen määriteltyihin Rajavartiolaitoksen tehtäviin. Sama koskee palvelujen tilapäistä suoritusvelvollisuutta. Lisäksi velvollisuuden enimmäispituudesta on säädettävä ehdotettua täsmällisemmin.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen huomioon ottamiseksi hallintovaliokunta ehdottaa, että pykälän 1 momentin johdantokappaletta täsmennetään niin, että siinä määritellään ehdotettua tarkemmin Rajavartiolaitoksen kiireelliset tehtävät, joiden suorittamiseksi määräys omaisuuden luovuttamisesta lyhytaikaisesti Rajavartiolaitoksen käyttöön tai palvelujen suorittamisesta lyhytaikaisesti voidaan antaa. Valiokunta ehdottaa, että omaisuuden luovutusvelvollisuuden edellytykset rajataan rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseen, alueel-

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

lisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen tai puolustusvalmiuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvän Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittamiseen. Edellytyksenä olisi lisäksi ehdotetuin tavoin, että tällaisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista. Kyse on näin ollen viimesijaisesta keinosta.

Lisäksi valiokunta ehdottaa pykälässä tarkoitettujen toimenpiteiden enimmäiskeston rajaamista seitsemään vuorokauteen kerrallaan. Valiokunta ehdottaa tästä enimmäiskestosta nimenomaista säännöstä pykälän 1 momentin 1 ja 2 kohtaan. Omaisuutta voidaan näin ollen velvoittaa luovutamaan ja palveluja suorittamaan enintään seitsemän vuorokauden ajaksi kerrallaan. Valiokunta toteaa, että palvelujen suoritusvelvollisuus kohdistuu pykälän yksityiskohtaisten perustelujen mukaan elinkeinonharjoittajiin, jotka muutoinkin tarjoavat säännöksessä tarkoitettuja palveluja. Valiokunta ehdottaa, että pykälän 1 momentin 2 kohtaa täydennetään mainitsemalla tämä myös säännöstasolla.

Yksityisellä yhteisöllä tarkoitetaan saadun selvityksen mukaan pykälässä 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.

60 §. Suullisesti annettava päätös ja muutoksenhaku. Pykälän ehdotetun 2 momentin mukaan lain 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 sen sijaan ehdotuksen mukaan hakea muutosta valittamalla.

Hallituksen esityksen perusteluissa valituskieltoa perustellaan toimenpiteiden painavalla yhteiskunnallisella intressillä. Perustuslakivaliokunta korostaa lausunnossaan, että vaikka toimenpiteitä perusteleva painava intressi voi perustella sinänsä itse rajoituksen hyväksyttävyyttä, se ei sellaisenaan kuitenkaan perustele riittävästi perustuslain 21 §:ssä turvatusta oikeusturvasta poikkeamista. Perustuslakivaliokunnan mielestä säädettäväksi ehdotettu valituskielto muodostuu ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n 1 momentin ja 21 §:n 1 momentin kannalta.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen huomioon ottamiseksi hallintovaliokunta ehdottaa, että pykälää muutetaan siten, että mainittu valituskielto poistetaan 2 momentista. Valiokunnan ehdottama muutos tarkoittaa sitä, että kaikkiin esteiden, kulku-urien ja teiden rakentamista sekä muiden 50 a §:ssä tarkoitettujen toimenpiteiden suorittamista koskeviin päätöksiin, kuten myös näiden toimenpiteiden johdosta maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle maksettavia korvauksia koskeviin päätöksiin, saa hakea muutosta valittamalla.

Valiokunta pitää kuitenkin saamansa selvityksen perusteella perusteltuna, että esteen rakentamista ja muita edellä mainittuja toimenpiteitä koskevat päätökset voidaan ehdotetuin tavoin panna täytäntöön muutoksenhausta huolimatta. Erityisesti tilapäisten estelaitteiden osalta kyse voi olla kiireellisestä tilanteesta, jolloin kaikkia maa- tai vesialueiden omistajia tai haltijoita ei välttämättä ole mahdollista tavoittaa ennen esteen rakennus- tai käyttötarpeen alkamista. Sääntelyllä tur-

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

vataan esteiden rakentamiseen liittyvä painava yhteiskunnallinen intressi ja taataan samalla maatai vesialueen omistajalle ja haltijalle mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 94/2022 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta hylkää toimenpidealoitteen TPA 57/2022 vp.

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

rajavartiolain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti muutetaan rajavartiolain (578/2005) 16, 50, 50 a ja 60 §, sellaisina kuin niistä ovat 16 ja 50 a § laissa 749/2014 ja 60 § laissa 1350/2019, sekä lisätään lakiin uusi 39 a § ja 52 §:n 1 momenttiin uusi 3 a kohta seuraavasti:

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.

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.

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

Jos valtioneuvosto on tehnyt 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, kansainvälistä suojelua voi hakea Suomen valtakunnanrajalla vain sellaisessa rajanylityspaikassa, johon kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty. Tästä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa ottaen huomioon lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet. (Uusi 3 mom.)

Rajanylityspaikkoja ei saa sulkea, rajanylitysmuunnoksia 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. (Uusi 4 mom.)

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. (HE:n 3 mom.)

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin tässä pykälässä tarkoitetun asian käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken. (HE:n 4 mom.)

39 a §

Omaisuuksien 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.

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

50 §

Esteet

Maa- tai vesialueen omistaja ja haltija ovat rajavyöhykkeellä velvollisia sallimaan valtion kustannuksella aidan tai muun esteen rakentamisen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Esteitä ei saa rakentaa rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitetuille kotirauhan piiriin kuuluville alueille. Esteet on rakennettava ja sijoitettava niin, että maa- tai vesialueen omistajien ja haltijoiden sekä saamelaisten oikeuksia ei rajoiteta enempää kuin se on välttämätöntä esteillä tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Pysyvän esteen rakentamisesta on ennakolta hyvissä ajoin ilmoitettava maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle.

Muualle kuin Suomen rajalle muodostetun raja-aukon reunaan rakennettavasta esteestä aiheutuvasta vahingosta ja haitasta suoritetaan maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus.

50 a §

Raja-aukko, rajavyöhykkeen kulku-urat ja tiet sekä esteiden ylläpito

Maa- tai vesialueen omistaja ja haltija ovat velvollisia sallimaan valtion kustannuksella:

1) Suomen rajalle muodostetulta raja-aukolta näkyvyyttä haittaavien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen;

2) rajavyöhykkeellä ja rajavyöhykkeen takarajalla Rajavartiolaitoksen välttämättömän tehtävän suorittamiseksi sekä esteiden rakentamiseksi ja ylläpitämiseksi tarpeellisen 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 välttämättömien maansiirto- ja vesirakennustöiden tekemisen;

4) kulku-uran tai tien edellyttämien välttämättömien rakenteiden rakentamisen.

Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisoikeus ja maansiirto- ja vesirakennustöiden tekemisoikeus sekä kulku-urien ja teiden rakentamisoikeus eivät koske piha- ja puutarha-alueita. Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisesta, maansiirto- ja vesirakennustöistä sekä kulku-uran tai tien rakentamisesta on ennakolta hyvissä ajoin ilmoitettava maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle.

Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisesta, maansiirto- ja vesirakennustöistä sekä kulku-uran tai tien rakentamisesta aiheutuvasta vahingosta ja haitasta suoritetaan maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus.

52 §

Rajavyöhykelupa

Jollei tässä laissa tai muualla laissa toisin säädetä, luvanvaraista rajavyöhykkeellä on:

3 a) Rajavartiolaitoksen partiotoimintaa ja muuta rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellista toimintaa haittaavien rakennusten, aitojen ja vastaavien rakennelmien rakentaminen 50 metriä

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

lähemmäksi 50 §:ssä tarkoitettua estettä, 50 a §:ssä tarkoitettua kulku-uraa tai tietä taikka 29 §:n 3 momentissa tarkoitettua rajavyöhykkeellä sijaitsevaa kiinteää teknisen valvonnan laitteistoa;

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 rajavyöhykelupaa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

Edellä 50 §:ssä tarkoitettu esteen rakentamista koskeva päätös 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 momentinperusteella 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.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valiokunnan mietintö HaVM 16/2022 vp

Helsingissä 30.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Hanna Holopainen vihr
jäsen Hanna Huttunen kesk
jäsen Mika Kari sd
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mauri Peltokangas ps
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Mari Rantanen ps
jäsen Piritta Rantanen sd
jäsen Matti Semi vas
jäsen Kari Tolvanen kok
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Heidi Viljanen sd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne
valiokuntaneuvos Henri Helo