

## Perustuslakivaliokunta

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta

#### Hallintovaliokunnalle

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus, sisäministeriö
- rajavaltuutus- ja valmiusyksikön päällikkö, everstiluutnantti Jussi Napola, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Veli-Pekka Hautamäki, oikeusministeriö
- neuvotteleva virkamies Perttu Wasenius, oikeusministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala, puolustusministeriö
- lakimies Camilla Hägglund-Palmqvist, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- professori Mikael Hidén
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Juha Raitio
- professori Janne Salminen
- tutkijatohtori Milka Sormunen
- professori Veli-Pekka Viljanen

#### HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi rajavartiolakia.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

Esitykseen sisältyvissä säätämisyjärjestysperusteluissa lakiehdotuksia tarkastellaan perustuslain 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvattu oikeuden elämään, 9 §:ssä turvattun liikku-

## Valiokunnan lausunto PeVL 37/2022 vp

misvapauden, 18 §:ssä turvatus oikeuden työhön ja elinkeinovapauden, 19 §:n 3 momentissa julkisen vallan velvollisuudesta turvata riittävät terveystalvet ja edistää väestön terveyttä säädetyn, perustuslain 22 §:ssä julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen säädetyn sekä eräiden kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Lakiehdotus voidaan hallituksen käsityksen mukaan käsitellä tavallisen lain säätämijärjestyksessä. Esityksestä on hallituksen mukaan kuitenkin syytä pyytää perustuslakivaliokunnan lausunto.

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

#### *Arvioinnin lähtökohtia*

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että rajavartiolakiin lisätään nimenomainen sääntely rajanylitysmoikenteen rajoittamisesta. Lisäksi valtioneuvosto voi ehdotuksen mukaan päättää kansainvälisen suojuelon hakemisen keskittämistä 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.

(2) Rajavartiolakiin lisätään 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.

(3) Hallituksen esityksen tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Muutoksilla myös parannetaan Rajavartiolaitoksen varautumista poikkeusoloihin. Tavoitteena on tehdä rajavartiolakiin kiireellisimmiksi katsotut muutokset muun muassa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Sääntelyllä pyritään osaltaan ennalta ehkäisemään tällaisen tilanteen syntymistä.

(4) 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).

(5) 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 tur-

## Valiokunnan lausunto PeVL 37/2022 vp

vallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp, kappale 7, ks. PeVL 15/2022 vp).

(6) Perustuslakivaliokunta on korostanut, että maahantuloa sääntelevien toimien tulee tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu (PeVL 15/2022 vp, kappale 8). Valiokunnan mielestä nämä vaatimukset voidaan perustaa myös perustuslain 1 ja 22 §:ään.

(7) Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien osalta lakiehdotus on merkityksellinen ennen kaikkea perustuslain 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvattun liikkumisvapauden, 15 §:ssä turvattun omaisuusensuojan, 18 §:ssä turvattun elinkeinovapauden sekä 21 §:ssä säädettyjen oikeusturvaa koskevien oikeuksien kannalta.

(8) Perustuslakivaliokunta pitää ehdotuksen tavoitteita hyväksyttävänä ja painavana. Valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 16/2022 vp, kappale 10). Ehdotettujen toimien taustalla on valiokunnan mielestä hyväksyttävää intressejä, jotka voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 16/2022 vp, kappale 5, ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 2/II, ks. myös esim. PeVL 36/2020 vp, s. 3, PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

(9) Perustuslakivaliokunta on valmiuslain muutosta hiljattain 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.

(10) 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 valtiosisäisesti (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

## Valiokunnan lausunto PeVL 37/2022 vp

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. Valiokunta kiinnittää valtioneuvoston huomiota asiaan.

### *Rajanylityspaikan sulkeminen ja rajanylitysliikenteen rajoittaminen*

(11) Rajavartiolain 16 §:n 1 momentin sääntelyä ehdotetaan 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. Säännösehdotuksen mukaan rajanylitysliikennettä ei saa rajoittaa enempää kuin mikä on välttämätöntä säännöksessä tarkoitettuna uhan torjumiseksi.

(12) Voimassa oleva 16 §:n sääntely on säädetty perustuslakivaliokunnan nimenomaisella myöntävaikutuksella (PeVL 19/2005 vp, s. 7/II). Valiokunta piti 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. Säännös vastaa asialliselta merkitykseltään ja olennaiselta sisällöltään voimassa olevaa sääntelyä, eikä se vaikuta lakiehdotuksen käsittelyjärjestykseen. Olennaista on, että valtioneuvoston on rajoittaessaan rajanylitysliikennettä varmistettava, etteivät 3 momentissa tarkoitettua 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 välttämätöntä säännöksessä mainitun uhan torjumiseksi.

### *Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen*

(13) Lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin 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 tarkoitettuna uhan torjumiseksi.

(14) Myös 16 §:n 2 momentin mukaista keskittämistoimivaltaa rajaa ehdotuksen mukaan 3 momentin 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 lausunto PeVL 37/2022 vp

(15) 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.

(16) 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 sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan.

(17) 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).

(18) Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut turvapaikanhakijan menettelyllisten oikeuksien velvoittavuutta. Tuomioistuin 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 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). Ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ei kuitenkaan koske nimenomaisesti välineellistämistilanteita.

(19) Perustuslain 9 §:n 4 momentin toinen virke sisältää palauttamiskiellon. Perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan säännöksellä on asiallinen kytkeä pakolaisten oikeusasemaa koskevaan yleissopimukseen, 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).

(20) 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).

(21) Perusoikeussäännöksen perusteluissa (HE 309/1993 vp, s. 52/II) viitataan siihen, että vastaava palauttamiskielto on johdettu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta

## Valiokunnan lausunto PeVL 37/2022 vp

(kidutuksen kieltö). Lisäksi on huomionarvoinen ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla, jossa kielletään ulkomaalaisten joukkokarkotus. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa säädetään oikeudesta turvapaikkaan. Sen mukaan oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen 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.

(22) Nyt arvioitavalla lakiehdotuksella hakemusten käsittelyn keskittämisestä ei sinänsä puuttaisi 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä kuitenkin on, että käytännössä keskittäminen voi heikentää ja vaikeuttaa ainakin joidenkin henkilöiden tosiasiallisia mahdollisuuksia hakea kansainvälistä suojelua.

(23) Perustuslakivaliokunta on pitänyt välineellistettyyn maahanmuuttoon vastaamisen sääntelyn tavoitteita 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 ennaltaehkäisemiseen liittyviä painavia perusteita. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että lakiehdotuksen mukainen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen on mahdollista kahdella vaihtoehtoisella perusteella: joko lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä johtuen tai maahantulon välineellistämisen seurauksena, jos keskittäminen on välttämätöntä maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

(24) Ehdotettavaa sääntelyä ei siten ole sidottu yksin muuttoliikkeen tai turvapaikanhaun niin sanottuun välineellistämiseen eli vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvaan vakavaan uhkaan tai muuhunkaan vastaavia vaikutuksia omaavaan hybridi vaikuttamiseen. 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.

(25) Hallituksen esityksen perusteluissa (s. 20) keskittämistä maahantulijoiden määrän perusteella perustellaan osin myös laajamittaisen maahanmuuton vaatimin resurssein. Perusteluiden mukaan laajamittainen maahantulo voi aiheuttaa esimerkiksi vastaanottojärjestelmän kapasiteetin ylittymisen tai poliisin tai Rajavartiolaitoksen kiireellisten tehtävien hoitamatta jättämisen tai tehtävien hoitamisen liiallisen viivästymisen maahantulon hallintaan sitoutuvien resurssien vuoksi, mikä puolestaan voi perusteluiden mukaan aiheuttaa vakavan uhan yleisen järjestyksen ylläpitämiselle. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyä on syytä täydentää siten, että keskittäminen laajamittaisen maahantulon perusteella kytketään esimerkiksi sen poikkeukselliseen suuntau-

## Valiokunnan lausunto PeVL 37/2022 vp

tumiseen tai vähintään perusteltuun epäilyyn hybridivaikuttamisesta joko vieraan valtion tai eivaltioollisen toimijan toimesta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

(26) 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 välttämättöntä 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. Harjennassa on otettava huomioon turvallisuuspoliittinen tilanne sekä rajanylityspaikkojen saavutettavuus käytännössä huomioiden esimerkiksi rajan pituus, rajavyöhykkeen olosuhteet ja hakemuksia vastaanottavan paikan saavutettavuus.

(27) Perustuslakivaliokunta painottaa, 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). Valiokunnan mielestä ehdotettua 16 §:n 2 momenttia on syytä täydentää maininnalla tästä.

(28) Perustuslakivaliokunta kiinnittää lopuksi 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.

(29) 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 rajaidan 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

## Valiokunnan lausunto PeVL 37/2022 vp

laillinen rajanylityspaikka. Tätä arviota ei muuttanut se, että saavutettavissa olevalle paikalle pääsy oli voinut olla fyysisesti haastavaa. Tuomioistuimien ei asiassa todennut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan palautuskiellon loukkausta.

(30) 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.

### *Omaisuuksien luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus*

(31) Rajavartiolain 39 a §:ssä ehdotetaan säädettäväksi vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoisen rajavartiomiehen oikeudesta määrätä yksityishenkilö, yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö antamaan lyhytaikaisesti Rajavartiolaitoksen käyttöön omaisuutta, jos Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista.

(32) Säädettäväksi ehdotettu omaisuuden tilapäinen luovutusvelvollisuus merkitsee perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan rajoitusta. Perustuslakivaliokunnan mielestä rajoituksen oikeasuhtaisuuden kannalta on olennaista, että kyse on lyhytaikaisesta rajoituksesta ja Rajavartiolaitoksella on velvollisuus suorittaa käyttöön otetusta omaisuudesta täysi korvaus sekä korvata myös käyttöön otetulle omaisuudelle aiheutunut vahinko. Valiokunta kiinnittää kuitenkin 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.

(33) Vastaavin perustein kuin omaisuuden tilapäisestä luovutuksesta voidaan ehdotuksen mukaan määrätä myös yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö suorittamaan käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan lyhytaikaisesti Rajavartiolaitokselle tehtävän suorittamiseksi tarvittavia majoitus-, kuljetus-, korjaamo-, huolto- ja rakentamispalveluja, tieto- ja viestintätekniisiä palveluja tai muita vastaavia palveluja. Ehdotus merkitsee rajoituksia perustuslain 18 §:ssä turvattuun elinkeinon harjoittamisen vapauteen ja elinkeinonharjoittajana toimiviin yksityishenkilöihin nähden myös perustuslain 7 §:ssä turvatun henkilökohtaisen vapauden rajoitusta. Perustuslakivaliokunnan 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.



## Valiokunnan lausunto PeVL 37/2022 vp

### *Valituskielto*

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

(35) Lakiehdotuksen 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 turvaton omaisuuden suojan rajoittamista. Perustuslakivaliokunnan 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. Esityksen perusteluissa (s. 31) valituskieltoa perustellaan toimenpiteiden painavalla yhteiskunnallisella intressillä. 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. Perustuslakivaliokunnan mielestä säädettäväksi ehdotettu valituskielto muodostuu ongelmalliseksi perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojan ja 21 §:n 1 momentin oikeuden saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen käsiteltäväksi kannalta (ks. myös PeVL 51/2006 vp, s. 6). Lakiehdotuksen 60 §:n 2 momentin valituskielto tulee poistaa. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

### *Ahvenanmaan aseman huomioon ottaminen*

(36) Hallituksen esityksestä ei ole valmisteluvaiheessa pyydetty lausuntoa Ahvenanmaan maakunnan hallitukselta Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n mukaisesti. Hallituksen esityksen mukaan syynä tälle on ollut esityksen kiireellinen valmisteluaikataulu. Sisäministeriö on esityksen perustelujen mukaan järjestänyt Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa suullisen kuulemistilaisuuden, jossa on esitelty osia ruotsinkielisestä esitysluonnoksesta myös kirjallisesti.

(37) Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota Ahvenanmaan itsehallintolain 33 §:n noudattamiseen ja muutenkin maakunnan asianmukaiseen kuulemiseen säädösvalmistelussa (ks. myös PeVL 11/2021 vp, kappale 14). Lisäksi erityisesti ottaen huomioon maakunnalle itsehallintolain 18 §:n 6 kohdan mukaisesti kuuluvan yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevan lainsäädäntövallan ja siihen kytkeytyvän hallintoasioita koskevan toimivallan valiokunta painottaa valtakunnan ja Ahvenanmaan maakunnan välisen tiiviin yhteistyön merkitystä nyt säädettäväksi ehdotetun lain mukaisissa asioissa. Valiokunnan mielestä on myös syytä selvittää itsehallintolain 32 §:n mukaisen sopimusasetuksen tarvetta.

## **VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS**

Perustuslakivaliokunta esittää,

## Valiokunnan lausunto PeVL 37/2022 vp

*että lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vain, jos valiokunnan sen 39 a ja 60 §:stä tekemät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.*

Helsingissä 22.6.2022

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Johanna Ojala-Niemelä sd  
varapuheenjohtaja Antti Häkkänen kok  
jäsen Outi Alanko-Kahiluoto vihr (osittain)  
jäsen Bella Forsgrén vihr  
jäsen Jukka Gustafsson sd (osittain)  
jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)  
jäsen Olli Immonen ps  
jäsen Mikko Kinnunen kesk (osittain)  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Jukka Mäkynen ps  
jäsen Sakari Puisto ps  
jäsen Heikki Vestman kok  
jäsen Tuula Väättäin sd  
varajäsen Pihla Keto-Huovinen kok (osittain)  
varajäsen Johannes Koskinen sd  
varajäsen Markus Lohi kesk (osittain)  
varajäsen Jani Mäkelä ps (osittain)  
varajäsen Sari Tanus kd

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Johannes Heikkinen  
valiokuntaneuvos Mikael Koillinen  
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

**Valiokunnan lausunto PeVL 37/2022 vp**  
**Eriävä mielipide**

**Eriävä mielipide**

**Perustelut**

Perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossa käsityksenään, että lyhytaikainen rajan täyssulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus. Kanta poikkeaa arvioitavana olevan hallituksen esityksen perusteluissa ja lakiehdotuksessa omaksutuista tulkinnoista ja siitä lähtökohdasta, että tosiasiallinen oikeus kansainvälisen suojelun hakemiseen on turvattava. Arvioitavana olevasta esityksestä näin merkittävästi poikkeavan kannanoton tulisi perustua vakavaan harkintaan ja oikeudellisiin perusteluihin ja lähteisiin. Rajan täyssulun mahdollistavalle tulkinnalle ei kuitenkaan ole esitetty valiokunnan lausunnossa riittäviä perusteita.

Mielestämme valiokunnan lausunnon kappale 30 olisi pitänyt poistaa.

Helsingissä 22.6.2022

Anna Kontula vas  
Bella Forsgrén vihr  
Outi Alanko-Kahiluoto vihr