



24.5.2022

OKV/1490/21/2022

OKV/1490/21/2022-OKV-2

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Sisäministeriö

Viite:

Sisäministeriön lausuntopyyntö 19.5.2022, VN/9938/2022

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi rajavartiolain muuttamisesta

Yleistä

Rajavartiolain muuttamista koskevan esityksen tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Esityksissä rajavartiolakiin lisättäisiin nimenomainen sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta. Lisäksi valtioneuvosto voisi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä laajamittaisesta maahantulosta tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

Muuttoliikkeen välineellistäminen osana vieraan valtion hybrdivaikuttamista on ilmiö, johon ei ole perinteisesti varauduttu kansainväliseen suojeluun liittyvässä lainsäädännössä. Kansallisen ja sisäisen turvallisuuden merkitys on viime vuosina korostunut myös maahanmuuttoon liittyvissä kysymyksissä, ja lainsäädännössä säädettyjen menettelyiden tulee tarjota jo etukäteen mahdollisimman toimivat sekä oikeusvaltioperiaatteen mukaisesti ennustettavalla, ymmärrettävällä ja riittävän tarkkarajaisella ja täsmällisellä tavalla säännellyt toimintavälineet erilaisiin tilanteisiin. Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden uhkat limittyvät yhä tiiviimmin toisiinsa.

Kuten esityksessä todetaan, niin ehdotetut lakimuutokset ovat merkityksellisiä useiden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Esityksessä on tunnistettu relevantit keskeiset oikeudelliset

OIKEUSKANSLERIN VIRASTO

kysymykset suhteesta perustuslakiin, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja EU-oikeuteen. Asia on myös periaatteellisesti merkityksellinen. Pidän perusteltuna johtopäätöstä, että esitys saatetaan perustuslakivaliokunnan käsiteltäväksi.

Kansainvälisen suojelun keskittäminen

Näkemykseni mukaan keskeinen oikeudellinen kysymys liittyy asiassa ennen kaikkea kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen suhteesta palautuskieltoon ja joukkokarkotuskieltoon sekä oikeuteen hakea turvapaikkaa.

Kansainvälisen oikeuden lähtökohtana on se, että valtioilla on oikeus ja velvollisuus ylläpitää turvallisuutta rajoillaan sekä oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta. Toisaalta ottaen huomioon Euroopan unionin lainsäädäntö, kansallisilla lainsäädäntötoimilla ei voida poiketa oikeudesta hakea turvapaikkaa Suomesta, sillä unionin lainsäädännössä on asetettu jäsenvaltioille velvoite käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Ulkomaalaista ei voida siirtää Suomesta toiseen valtioon ennen kuin hänen hakemuksensa yksilölliset perusteet on asianmukaisesti tutkittu ottaen huomioon ehdoton palautuskielto, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Esityksessä todetaan, että kansainvälisen suojelun keskittämistä koskevilla toimilla ei poikettaisi oikeudesta hakea turvapaikkaa, vaan tarkoitus olisi mahdollistaa maahantulijoiden ohjaaminen tietyille rajanylityspisteille. Esityksen mukaan rajavartiolaitoksen viranomaiset toimeenpanisivat päätöksen neuvoin, käskyin ja kehotuksin. Jos kuitenkin keskittämisestä ja mahdollisesta maastorajalla olevista fyysisistä esteistä huolimatta ulkomaalainen saapuu Suomen alueelle ja ilmoittaa paikalla olevalla viranomaisella halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on otettava käsittelyyn. Huomioni kiinnittyy siihen, että tältä osin perusteluissa (s. 19) viitataan ulkomaalaisen saapumiseen Suomen alueelle ilman mainintaa Suomen rajalla tehdystä hakemuksesta. Esityksessä jää osin tarpeettoman epäselväksi, miten viranomaisen tulisi suhtautua raja-alueella tehtyyn ilmoitukseen kansainvälisen suojelun hakemisesta, mikäli hakemukset on keskitetty toiselle rajanylityspisteelle. Lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on Suomen perustuslain näkökulmasta raja-alueella oleskellessaan Suomen viranomaisten lainkäyttövallan piirissä ja myös unionin turvapaikkamenettelyä koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi siitä alkaen, kun henkilö on saapunut rajalle. Ulkomaalaislain 94 §:n mukaan turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai alueella viranomaiselle esitetty hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua.

Perusoikeuksien turvaamisen ja oikeusvarmuuden kannalta on keskeistä, että säännökset ovat riittävän yksiselitteisiä siinä, milloin ulkomaalainen on saapunut Suomen lainkäyttövallan piiriin

siten, että turvapaikkahakemus on otettava käsittelyyn. Säännösten selvytyksessä on kyse kansainvälistä suojelua hakevan henkilön, mutta myös suomalaisen viranomaisen oikeusturvasta, sillä laiminlyönti turvapaikkahakemuksen asianmukaiseen vireille saattamiseen voi aiheuttaa peruuttamattomia oikeudenmenetyksiä ja johtaa myös virkamieheen kohdistuviin merkittäviin oikeudellisiin seuraamuksiin.¹ Epäselvyyksien välttämiseksi jatkovalmistelussa tulisi yhä pyrkiä täsmentämään sitä, minkälaisissa olosuhteissa viranomaisen on otettava turvapaikkahakemus vastaan, vaikka hakemukset olisi keskitetty toiseen rajanylityspaikkaan.

Kuten esityksessä on todettu, niin tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn edellyttää, että tähän tarkoitukseen avoinna olevia rajanylityspaikkoja on avoinna riittävä määrä ja hakijat saavat tietoa lähimmistä paikoista, jotta oikeudet voivat käytännössä toteutua. Rajanylitysmahdollisuuksia on arvioitava kokonaisuutena ja oikeuksien tosiasiallisten toteutumisen varmistaminen jää osaltaan tapauskohtaiseen kokonaisarviointiin valtioneuvoston päätöstä tehtäessä, mikä onkin tarpeen yllättävissä ja nopeasti eskaloivissa tilanteissa. Selvää lienee, että oikeuksien toteutumisen varmistaminen on erityisen vaativaa silloin, mikäli kansainvälisen suojelun hakeminen keskitetään ainoastaan yhteen rajanylityspaikkaan, minkä ehdotus myös mahdollistaa.

Siltä osin kuin esityksen säätämisyjärjestyksessä todetaan, ettei sääntelyllä vaarannettaisi haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa (s. 26), on syytä toisaalta nostaa esille, että turvapaikanhakijat ovat usein jo lähtökohdaltaan haavoittuvassa asemassa ja esimerkiksi yksin olevat alaikäiset turvapaikanhakijat ovat erityisen haavoittuvassa asemassa. Myös muuttoliikettä välineellistävässä toiminnassa turvapaikanhakijat ovat yleensä haavoittuvassa uhrin asemassa, vaikka hybridivaikuttamisessa käytetään myös muita ihmisryhmiä, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen edellytykset

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen edellytyksenä on ehdotetussa rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa sen välttämättömyys vakavan uhan torjumiseksi. Momentissa ei ole kuitenkaan määritelty tarkemmin, mihin etuihin vakavan uhan tulee kohdistua. Ehdotettu uusi 2 momentti poikkeaa siten rajanylityspaikan väliaikaista sulkemista ja rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevasta pykälän 1 momentista, jossa vakava vaara on kytketty yleiseen järjestykseen, kansalliseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen (*- - on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi*).

¹ Ks. OKV/552/70/2020, jossa apulaisoikeuskansleri päätti syytteen nostamisesta rikoskomisariota vastaan, joka laiminlöi varmistaa, että uusi turvapaikkahakemus saatetaan asianmukaisesti vireille ja että turvapaikkahakemuksen vaikutuksesta käännättämisen täytäntöönpanoon oli saatu Maahanmuuttoviraston kanta. Käräjäoikeus tuomitsi rikoskomisarion tuottamuksellisesta virkavelvollisuuden rikkomisesta rangaistukseen.

Esityksen perusteluista sinänsä ilmenee, että kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä pyritään nimenomaan yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseen eikä esimerkiksi ainoastaan yksittäiseen henkilöön kohdistuvan vakavan uhan torjumiseen. Näkemykseni mukaan jatkovalmistelussa tulisi harkita säännöksen täsmentämistä tarkkarajaisemmaksi ottaen huomioon myös sääntelyn merkityksellisyys perus- ja ihmisoikeuksiin.

Esityksessä on tarkoitus vastata ennen kaikkea vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvaan välineelliseen muuttoliikkeeseen. Verrattain vähäiselle huomiolle esityksen perusteluissa jää toistaiseksi se, että ehdotettu kansainvälisten suojelun hakemisen keskittäminen soveltuu myös sellaiseen laajamittaiseen maahantuloon, johon ei liity vieraan valtion aktiivisia toimia tai minkään tahon pyrkimystä käyttää oikeuksia väärin tarkoituksiin.

Valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamista koskeva hallituksen esityksen täydentäminen

Samassa yhteydessä on toimitettu lausuttavaksi ehdotus valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen ehdotettavista täydennyksistä. Kiinnitän huomiota siihen, että täydentävä hallituksen esitys tulisi esittämistavaltaan laatia hallituksen esitysten laatimisohjeiden (Helo-ohjeet) täydentävää hallituksen esitystä koskevien ohjeiden mukaisella jäsentelyllä ja sisällöllä sekä käyttämällä täydentävän hallituksen esityksen vakiomuotoista ponsi -lausumaa (ks. Helo-ohjeiden luku VIII Täydentävän hallituksen esityksen laatiminen [Hallituksen esitysten laatimisohjeet | Opas hyvien esitysten kirjoittamiseen \(finlex.fi\)](#)).

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Esittelijäneuvos

Juho Lehtimäki