

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	6
2.1.1 Rajavartiolaitoksen keskeiset tehtävät ja toimivaltuudet	6
2.1.2 Rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen	7
2.1.3 Oikeus kansainväliseen suojeluun.....	7
2.1.4 Esteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle.....	8
2.1.5 Velvollisuus luovuttaa omaisuutta ja suorittaa palveluja Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi	9
3 Tavoitteet.....	9
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	9
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	9
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	10
4.2.1 Taloudelliset vaikutukset	10
4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	10
4.2.3 Ympäristövaikutukset	10
4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	11
4.2.5 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa	12
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	12
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	12
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	13
6 Lausuntopalaute.....	15
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	18
7.1 Rajavartiolaki.....	18
8 Lakia alemman asteinen sääntely	31
9 Voimaantulo	31
10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	31
LAKIEHDOTUS	37
LIITE	41
RINNAKKAISTEKSTI.....	41
Laki rajavartiolain muuttamisesta.....	37
Laki rajavartiolain muuttamisesta.....	41

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Pääministeri Sanna Marinin hallituksen hallitusohjelmassa todetaan, että hallituskauden keskeisiä haasteita on muuttunut turvallisuustilanne ja uhkien monipuolistuminen sekä turvallisuusviranomaisten toimintakyky. Hallitus huolehtii turvallisuuden paranemisesta, uusiin turvallisuusuhkiin varautumisesta ja turvallisuuden kokemuksen varmistamisesta. Hallitusohjelman kohdan 3.3 *Turvallinen oikeusvaltio Suomi* mukaan yhteiskunnan kokonaisturvallisuuden näkökulmasta erityistä huomiota kiinnitetään ihmisten turvallisuuden paranemiseen, uusiin turvallisuusuhkiin varautumiseen ja turvallisuuden kokemuksen vahvistamiseen. Perinteisten sotilaallisten uhkien lisäksi Suomi varautuu vastaamaan entistä monitahoisempiin uhkiin, joissa yhdistyvät sotilaalliset ja ei-sotilaalliset keinot. Hallitusohjelman mukaan turvataan myös Rajavartiolaitoksen suorituskyky muuttuvassa toimintaympäristössä.

Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut nopeasti muun muassa globaalien jännitteiden kuten suurvaltakilpailun ja sotien vuoksi sekä siksi, että joidenkin valtioiden suhtautuminen sääntöpohjaiseen kansainväliseen järjestykseen on muuttunut. Turvallisuusympäristön ennustettavuus on yleisesti heikentynyt. Suomen turvallisuusympäristö muuttui edelleen perustavanlaatuisesti ja pitkäaikaisesti Venäjän hyökättyä Ukraina helmikuussa 2022.

Valtioiden toisiin valtioihin kohdistama hybridi vaikuttaminen on määrällisesti lisääntynyt ja keinovalikoimaltaan laajentunut. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (valtioneuvoston julkaisuja 2020:30) todetaan, että hybridi vaikuttamisesta on tullut aiempaa suurempi turvallisuusuhka. Hybridi vaikuttaminen on toimintaa, jolle ei ole kansainvälisesti hyväksyttyä yhteistä määritelmää. Hybridi vaikuttamiseksi 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. Hybridi vaikuttaminen voi olla myös osa sotilaallista operaatiota erityisesti sen alkuvaiheessa. Hybridi vaikuttaminen voi sisältää samanaikaisesti esimerkiksi informaatio vaikuttamisoperaatioita sekä muuta, sisällöllisesti vaihtelevaa toimintaa. Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon mukaan valtiotoimijat käyttävät usein hybridi vaikuttamisessa kolmansia toimijoita, kuten ekstremistisiä ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä. Hybridi vaikuttamiseen voidaan käyttää myös muuttoliikettä, pakolaisia tai hybridi vaikuttamista 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.

Hybridi vaikuttamisen ohella käytetään myös laaja-alaisen vaikuttamisen käsitettä. Valtioneuvoston puolustus selonteossa (valtioneuvoston julkaisuja 2021:78) laaja-alaista vaikuttamista käsitellään sotilaalliseen varautumiseen liittyvänä uhkakuvana. Selonteon mukaan laaja-alainen vaikuttaminen käsittää myös hybridi vaikuttamisen, mutta uhkakuvaan sisältyy lisäksi avoin sotilaallinen voimankäyttö osapuolten välillä. Hybridi vaikuttamiseen laaja-alaisen vaikuttamisen yhdistää muun muassa se, että laaja-alaiseenkin vaikuttamiseen liittyy usein suunnitelmallisuus, useiden eri keinojen yhdistäminen, pitkäkestoisuus ja yhteiskunnan haavoittuvuuksien hyödyntäminen jo normaalioloissa. Vastaavalla tavalla kuin hybridi vaikuttamista, myös laaja-alaista vaikuttamista voi olla vaikea tunnistaa.

Hybridivaikuttamiseen voi kuulua myös sinänsä laillisten keinojen käyttämistä, mikä edelleen voi vaikeuttaa hybridivaikuttamisen tunnistamista. Toimintaympäristön muutosten nopeus nykyisessä maailmassa on seikka, joka korostaa ennalta varautumisen merkitystä. Hybridiuhat ovat käytännön toiminnaksi konkretisoituksaan sellaisia sisäisen tai ulkoisen turvallisuuden häiriötilanteita, joiden torjunta edellyttää usean viranomaisen yhteistyötä. Uhkiin tulee pystyä vastaamaan ensisijaisesti viranomaisten normaaliolojen toimivaltuuksilla. Lisäksi tulee kehittää viranomaisten kykyä varautua hybridivaikuttamiseen sekä sietää hybridivaikuttamisen kuormitusta ja sen seurauksia.

Valtioneuvoston ajankohtaissselonteossa turvallisuusympäristön muutoksesta (valtioneuvoston julkaisuja 2022:18) todetaan, että turvallisuusympäristön muuttumisen myötä Suomi varautuu poikkeuksellisten, laaja-alaisten ja monitahoisten hybridivaikuttamisen keinojen kohteeksi joutumiseen sekä lyhyellä että pitkällä aikavälillä. Hybridivaikuttamisen ennaltaehkäisyntehokkuus muodostuu pidäkevaikutuksesta, jonka koko yhteiskunta ja kaikki hallinnonalat luovat varautumisella ja muulla toiminnallaan. Toimiva kokonaisturvallisuus on keskeinen osa ennalta ehkäisevää vaikutusta. Ajantasaisen tilannekuvan lisäksi selkeät johtamis- ja vastuusuhteet, riittävän joustavat ja mahdollisesti osin päällekkäiset toimivaltuudet sekä kyvykkyys hyödyntää yhteiskunnan tarkoituksenmukaisia kokonaisvoimavaroja kulloisenkin uhan torjumiseksi ovat avainasemassa.

Maahantulon häiriötilanteisiin varautuminen on aiemmin perustunut lähtöajatukseseen 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 myös käytetään yhtenä keinona painostaa toisia valtioita.

Ajankohtaissselonteon mukaan muuttoliikkeen välineellistämiseen hybridivaikuttamisen keinona on vastattava tarvittavin operatiivisin, oikeudellisin, diplomaattisin ja taloudellisin keinoin. Hybridivaikuttamiseen vastaaminen edellyttää osin erilaista toimintatapaa kuin maahantulon hallinta. Hybridivaikuttaminen voi näkyä vakavina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöinä, ja sillä voidaan luoda jännitteitä esimerkiksi maahantulijoiden ja heitä vastustavien ryhmien välille. Vakavimmissa tilanteissa kohdemaan on punnittava toimia, joilla turvataan yhteiskunta- ja oikeusjärjestystä, kansallista turvallisuutta, alueellista koskemattomuutta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä samalla, kun täytetään velvoite tutkia kansainvälistä suojelua koskevat pyynnöt. Kansainvälisen oikeuden mukaan jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea turvapaikkaa, ja poikkeuksellisessakin tilanteessa Suomen on järjestettävä tähän mahdollisuus.

On oletettavaa, että jatkossakin Eurooppaan pyrkiviä ihmisiä on paljon ja että muuttoliikettä tullaan hyödyntämään poliittisen painostamisen keinona. Monet maailmanlaajuiset kehityssuunnat ja alueelliset konfliktit kiihdyttävät entisestään väestön liikkumista eri puolilla maailmaa. Maahantulo Eurooppaan on kasvussa. Väestöliikkeet voivat kohdistua Suomeen sekä ulkorajojen että sisärajojen kautta. Hallitsemattomana maahantuloon liittyy sisäisen turvallisuuden riskejä, joita tulee kyetä ehkäisemään. Muuttoliikettä välineellistävän hybridivaikuttamisen yhtenä keskeisenä varautumiskeinona on selkeä lainsäädäntö ja viranomaisten riittävät toimivaltuudet toimia ennalta ehkäisevästi ja tehokkaasti häiriötilanteissa. Välineellistetty tai laajamittainen maahantulo voi aiheuttaa normaaliaikojen häiriötilanteen, jos viranomaisten kyky hoitaa maahanmuuttoa ja laajamittaisen maahantulon hallintaan liittyviä tehtäviä vaarantuu.

Valtioneuvoston sisäisen turvallisuuden selonteossa (valtioneuvoston julkaisuja 2021:48) todetaan, että Suomen rajavalvonta on tällä hetkellä tehokasta ja uskottavaa. Muutostekijäksi on

kuitenkin tunnistettu muun muassa hybridiuhat. Vakavien ja laajojen häiriöiden on todettu voivan lisääntyä. Laajoihin häiriö- ja uhkatilanteisiin varaudutaan kokonaisturvallisuuden yhteistoimintamallin mukaisesti. Hybridivaikuttamista tulee selonteon mukaan torjua myös lainsäädännöllisin toimin. Turvallisuusviranomaisten toimivaltuuksia tulee kehittää johdonmukaisesti ja riskiperusteisesti ja viranomaisten toimintakyky varmistaa myös ajatellen yllättäviä ja nopeasti eskaloituvia tilanteita, joita ei voida täysin määritellä etukäteen.

Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata tehokkaasti erilaisiin normaaliolojen häiriötilanteisiin täydennettiin 1.4.2019 voimaan tulleilla lakimuutoksilla (HE 201/2017 vp). Sääntelyn ajantasaisuuden varmistaminen on kuitenkin aiheellista edelleen merkittävästi muuttuneen toimintaympäristön vuoksi.

Hallitus on antanut eduskunnalle esityksen laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). Esityksessä ehdotetaan valmiuslakiin (1552/2011) uutta hybridiuhkatilanteita koskevaa poikkeusoloperustetta sekä siihen liittyviä lisätoimivaltuuksia viranomaisille. Esityksessä on huomioitu myös Rajavartiolaitoksen toimivaltuustarpeita. Kuten esityksessä todetaan, valmiuslain poikkeusoloperusteiden tarkistaminen ei kuitenkaan vähennä tarvetta jatkaa myös normaalioloja koskevan lainsäädännön kehittämistä muuttuneiden turvallisuusuhkien varalta. Pääsääntönä myös hybridiuhkien osalta tulee olla niihin vastaaminen ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädännön keinoin.

1.2 Valmistelu

Sisäministeriön 24.11.2021 asettama työryhmä arvioi tekemässään selvityksessä (sisäministeriön julkaisuja 2022:20) alustavasti oikeudellisia mahdollisuuksia parantaa keinoja vastata mahdolliseen Suomeen kohdistuvaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridiivaikuttamiseen. Selvityksen tarve syntyi kesällä 2021 Valko-Venäjän Latvian, Liettuan ja Puolan rajoilla aloittaman aktiivisen vaikutusoperaation seurauksena käydyistä valmiuteen ja varautumiseen liittyvistä keskusteluista. Työryhmä arvioi asiaa ensisijaisesti sisäasiainhallinnon lainsäädännön näkökulmasta, ja tarkastelun kohteena olivat ulkomaalaislaki (301/2004), laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) ja rajavartiolaki (578/2005). Rajaturvallisuutta koskevan lainsäädännön osalta tunnistettiin useita lainsäädännön kehittämismahdollisuuksia, jotka parantaisivat mahdollisuuksia varautua ja vastata hybridiivaikuttamisena tapahtuviin maahantulon tilanteisiin.

Edellä mainitut rajaturvallisuutta koskevat kehittämistarpeet sisältyvät myös sisäministeriössä valmisteltuun laajempaan rajavartiolainsäädännön muutostarpeita käsittelevään arviomuistioon (SM049:00/2019). Arviomuistio oli lausuntokierroksella 9.3.–11.4.2022. Arviomuistio ja lausuntotiivistelmä ovat saatavilla sisäministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> tunnukseksi SM049:00/2019.

Sisäministeriö asetti 11.4.2022 säädöshankkeen rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevan sääntelyn tarkistamiseksi edellä mainittujen selvityksen ja arviomuistion pohjalta. Hankkeessa katsottiin välttämättömäksi valmistella eräät lainsäädännön muutosehdotukset muita kiireellisemmin, minkä vuoksi hankkeeseen kuuluvien lakimuutosten valmistelu jaettiin kahteen osaan. Nyt kyseessä olevaa ensimmäistä osaa koskeva hallituksen esitys on valmisteltu sisäministeriön rajavartio-osastolla virkatyönä. Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella 18.5.–2.6.2022. Luonnos hallituksen esitykseksi lähetettiin keskeisille ministeriöille, viranomaisille ja muille sidosryhmille. Lausunnon antoivat liikenne- ja viestintäministeriö, oikeusministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, työ- ja elinkeinoministeriö, puolustusministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö, valtioneuvoston kanslia, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, Oi-

keuskanslerinvirasto, Maahanmuuttovirasto, Poliisihallitus, Pääesikunta, Yhdenvertaisuusvaltuutettu, Amnesty Internationalin Suomen osasto ry, Elinkeinoelämän keskusliitto, Ihmisoi-keuskeskus, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK, Pakolaisneuvonta ry, Suomen Kiinteistöliitto ry ja Suomen Varustamot ry. Metsähallitus, Tulli, Suomen Kuntaliitolla, Suomen Metsästäjäliitto ry ja Suomen Yrittäjät ry ilmoittivat, että niillä ei ole esityksestä lausuttavaa.

Esityksen ruotsinkielistä versiota ei kiireellisen valmisteluaikataulun vuoksi ehditty lähettää kirjalliselle lausuntokierrokselle. Esityksestä ei siten ollut mahdollista pyytää Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausuntoa Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 33 §:n mukaisesti. Sisäministeriö järjesti Ahvenanmaan maakunnan hallituksen kanssa 3.6.2022 suullisen kuulemistilaisuuden, jossa esiteltiin osia ruotsinkielisestä esitysluonnoksesta myös kirjallisesti. Maakunnan esittämät näkemykset on huomioitu lausuntopalautetta koskevassa osiossa.

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla sisäministeriön verkkosivuilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> tunnuksella SM012:00/2022.

Sisäministeriö lähetti hallituksen esitysluonnoksen yhteydessä lausuttavaksi myös täydennysehdotuksen eduskunnan käsiteltävänä olevaan valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamista koskevaan hallituksen esitykseen (HE 63/2022 vp). Lausuntokierroksen perusteella todettiin, että ehdotus edellyttää vielä tarkempaa valmistelua yhteistyössä oikeusministeriön kanssa. Ehdotuksen käsittely erotettiin tämän vuoksi tästä hallituksen esityksestä, eikä sitä koskevaa lausuntopalautetta käsitellä esityksessä tarkemmin.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1.1 Rajavartiolaitoksen keskeiset tehtävät ja toimivaltuudet

Rajavartiolaitoksen toiminnan tavoitteena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan rajavartiolaitain 2 §:n 6 kohdan mukaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus. Rajavartiolaitos suorittaa myös erikseen säädettyjä valvontatehtäviä, rikostorjuntaa, poliisi- ja tullitehtäviä, etsintä- ja pelastustehtäviä sekä osallistuu sotilaalliseen maanpuolustukseen. Rajavartiolaitos on myös johtava meripelastusviranomainen. Rajavartiolaitoksen keskeisiä tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat säännökset ovat rajavartiolaitossa, rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018) sekä meripelastuslaissa (1145/2001). Rajavartiolaitos tuottaa ydintehtäviensä ohessa monialaista viranomaisapua raja-seudun ja rannikon harvaan asutuille alueille. Rajavartiolaitos on myös aluevalvontalain (755/2000) mukainen aluevalvontaviranomainen.

Rajavartiolaitoksen toiminnan alueellisesta kohdentumisesta säädetään rajavartiolaitain 4 §:ssä. Säännöksen mukaan Rajavartiolaitos toimii siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan suorittamiseksi taikka Rajavartiolaitokselle säädettyjen sotilaallisen maanpuolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeestä annetussa laissa (1058/2004) tarkoitettulla talousvyöhykkeellä. Muualla Rajavartiolaitos toimii vain, jos se on tarpeen sen lakisääteisen tehtävän loppuun saattamiseksi, virka-avun antamiseksi taikka tuen antamiseksi toiselle suomalaiselle viranomaiselle.

Rajavartiolaitoksella on voimassa olevan lainsäädännön perusteella käytössään useita toimivaltuuksia, joilla voidaan vastata hybridivaikuttamiseen. Rajavartiolaitossa säädetään muun muassa

ilman rikosepäilyä suoritettavista rajavalvonnan toimivaltuuksista (28 §), rajavalvontaan liittyvästä teknisestä valvonnasta (29 §), kulkuneuvon pysäyttamisestä ja liikenteen ohjaamisesta (38 §), miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta (38 a §), vesiliikenteen tilapäisestä keskeyttämisestä ja rajoittamisesta (38 b §), oikeudesta ottaa haltuun tilapäisesti kiinteistöjä (39 §), rajavyyöhykelupien peruuttamisesta ja velvollisuudesta tehdä ilmoitus rajavyyöhykkeellä oleskelusta Suomen turvallisuusympäristössä ilmenevän tarpeen sitä edellyttäessä (54 ja 57 §) sekä oikeudesta määrätä liikkumisrajoituksia Rajavartiolaitoksen hallinnassa oleville kohteille. Lisäksi rajavartiolaki sisältää säännökset rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille (15 §) ja rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta (16 §). Rajavartiolaitoksella on myös mahdollisuus käyttää toimintansa tukena palveluksessa olevia asevelvollisia ja naisten vapaaehtoisesta asepalveluksesta annetussa laissa (285/2022) tarkoitettuun asepalvelukseen otettuja rajavartiolain 34 d–34 f §:n mukaisesti.

On kuitenkin tarpeen edelleen kehittää Rajavartiolaitoksen normaaliolojen toimivaltuuksia siten, että Rajavartiolaitos voi varautua sekä nopeasti ja tehokkaasti vastata mahdolliseen hybridi-vaikuttamiseen sekä itsenäisesti että yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa. Ajantasaisilla toimivaltuuksilla turvataan rajaturvallisuuden ylläpitäminen normaalioloissa ja vahvistetaan varautumista myös poikkeusoloihin.

2.1.2 Rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Rajavartiolain 16 §:n mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Pykälän mukaan rajanylityspaikan sulkemisella 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.

Pykälä ei sisällä säännöksiä rajanylitysliikenteen muunlaisesta rajoittamisesta. Kuitenkin Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista tehdyn sopimuksen (SopS 66/1994, jäljempänä *rajanylityspaikkasopimus*) 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansainvälisten rajanylityspaikkojen kautta kulkeva liikennettä voidaan myös rajoittaa vakavista terveydellisistä syistä, yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tai luonnonmullistusten johdosta. Covid-19-pandemian aikana vuosina 2020–2022 valtioneuvosto on rajavartiolain 16 §:n nojalla rajoittanut rajanylitysliikennettä ulkorajoilla myös ilman, että rajanylityspaikkaa olisi kokonaan suljettu. Laajamittaisen maahantulon tai toisen valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon vuoksi voi myös olla tarpeen keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Sääntelyä olisi tarkoituksenmukaista täsmentää tältä osin.

2.1.3 Oikeus kansainväliseen suojeluun

Valtiolla on oikeus päättää ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta ja maasta poistamisesta. Tätä oikeutta rajoittaa valtion velvoite varmistaa palautuskiellon periaatteen noudattaminen siten, että vainon kohteeksi joutuneiden oikeus suojeluun toteutuu. Euroopan unionin yhteisestä turvapaikkajärjestelmästä koskevat säädökset määrittävät, miten tämä velvoite toteutetaan unionin jäsenvaltiossa. Nämä säännökset sitovat Suomea Euroopan unionin jäsenvaltiona.

Suomella on velvoite valvoa unionin ulkorajaa. Tämä on tehtävä edellä mainittuja kansainvälisiä velvoitteita ja EU-lainsäädäntöä kunnioittaen siten, että pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palautuskiellon osalta, ei loukata. Keskeisimmät kansainväliseen suojeluun liittyvät kansainväliset sopimukset ovat YK:n puitteissa 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus (SopS 77/1968, jäljempänä *Geneven pakolaisyleissopimus*), jota on täydennetty vuonna 1967 tehdyllä lisäpöytäkirjalla pakolaisten oikeusasemasta, sekä yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/1990, siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, jäljempänä EIS). Kaikki Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat näiden sopimusten osapuolia. Turvapaikka-asioissa sovellettavaksi voivat lisäksi tulla muun muassa kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989) ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976) sekä myös muita Euroopan neuvoston tai YK:n keskeisiä ihmisoikeussopimuksia.

Viimeaikaisessa joukkokarkotuksen kieltoa koskevassa ratkaisussaan (*N.D. ja N.T. v. Espanja*, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020) Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on todennut, 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 tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Edellä kuvattu 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. Kansainväliseen suojeluun liittyvää lainsäädäntöä ja tuomioistuinkäytäntöä on käsitelty tarkemmin muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumista koskevassa sisäministeriön selvityksessä (sisäministeriön julkaisu [2022:20](#)).

2.1.4 Esteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle

Rajavartiolain 7 luku sisältää rajavyöhykettä koskevat säännökset. Lain 49 §:n mukaan rajavyöhyke voidaan perustaa ulkorajalle, jos se on välttämätöntä rajajärjestyksen valvomiseksi ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Rajavyöhykettä ei voida perustaa sisärajalle.

Rajavartiolain 50 §:n mukaan maanomistaja tai maa-alueen haltija on rajavyöhykkeellä velvollinen sallimaan valtion kustannuksella aidan rakentamisen Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten nojalla Suomen rajalle muodostetun raja-aukon reunaan (*raja-aita*). Laissa ei ole sääntelyä muunlaisesta esteiden rakentamisesta.

Sääntelyä olisi tarpeen täydentää siten, että esteitä olisi mahdollista rakentaa myös muualle kuin raja-aukon reunaan, jos rajaturvallisuuden ylläpitäminen sitä välttämättä edellyttää. Maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle olisi maksettava tällaisen toimenpiteen aiheuttamasta vahingosta ja haitasta korvaus. Esteitä rakentamalla kyettäisiin paremmin varautumaan erilaisiin rajaturvallisuutta vaarantaviin uhkiin. Tällaisia voivat olla myös hallitsemattomaan laajamittaiseen maahantuloon liittyvät uhat etenkin silloin, kun kyse on muuttoliikettä hyväksikäyttävästä hybridivaikuttamisesta. Laajamittaisen maahantulon tilanteessa esteillä pystyttäisiin ohjaamaan maahan saapumista hallitusti sekä varmistamaan, että viranomaisten henkilöresurssit riittävät tehtävien hoitamiseen ja että ne sijoitetaan tarkoituksenmukaisesti. Esteet voisivat olla pysyviä tai tilapäisiä.

Esteiden rakentamiseen liittyen olisi täsmennettävä myös rajavyöhykkeen kulku-uraa koskevaa sääntelyä. Voimassa oleva sääntely mahdollistaa lähtökohtaisesti kulku-urien rakentamisen maastoajoneuvoilla ajettavaksi ilman maanomistajan lupaa. Laissa ei ole mainintaa kulku-urien rakentamisen edellyttämien maansiirtotöiden tekemisestä, vaikka maastoajoneuvojen käyttämistä varten rakennettavat kulku-urat voivat edellyttää melko mittaviakin maansiirtotöitä. Esteiden rakentaminen ja ylläpitäminen sekä ajoneuvolla tapahtuva partiointi voivat edellyttää myös puiden ja muun kasvillisuuden poistamista sekä kulku-uraa leveämpien teiden rakentamista. Myös rajavyöhykelupaa koskevaa sääntelyä olisi tarkistettava, jotta voitaisiin varmistaa, ettei esteiden läheisyyteen rakenneta niiden ylläpitoa tai valvontaa haittaavia rakennuksia, aitoja tai muita rakennelmia.

2.1.5 Velvollisuus luovuttaa omaisuutta ja suorittaa palveluja Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi

Rajavartiolaitosta koskevassa lainsäädännössä ei ole meripelastuslain 11 §:ää lukuun ottamatta säännöksiä velvollisuudesta luovuttaa omaisuutta Rajavartiolaitoksen tehtävän suorittamiseksi. Poliisilain (872/2011) 9 luvun 3 §:n mukaan jokainen on velvollinen päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä avustamaan poliisia tietyissä tilanteissa. Pykälän mukaan yksityisten henkilöiden ja yhteisöjen on päällystöön kuuluvan poliisimiehen määräyksestä annettava poliisiin käyttöön täyttä korvausta vastaan kohtuullisessa määrin elintarvikkeita, viestintävälineitä, kuljetus- ja työvälineitä sekä muita tarvittavia laitteita ja aineita. Vastaavan kaltainen säännös on pelastustoimen osalta pelastuslain (379/2011) 36 §:ssä.

Rajavartiolaitoksen toiminnan turvaamiseksi poikkeuksellisissa olosuhteissa rajavartiolakiin olisi tarpeen lisätä säännökset velvollisuudesta luovuttaa lyhytaikaisesti täyttä korvausta vastaan omaisuutta tai suorittaa lyhytaikaisesti käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan palveluja Rajavartiolaitokselle, jos se olisi välttämätöntä Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittamiseksi eikä tilanteen hallitseminen muutoin olisi mahdollista.

3 Tavoitteet

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. Sääntelyllä pyritään osaltaan ennalta ehkäisemään tällaisen tilanteen syntymistä.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Rajavartiolakiin lisättäisiin nimenomainen sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta. Lisäksi valtioneuvosto voisi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, 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. Lakiin 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.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Taloudelliset vaikutukset

Rajanylitysliikenteen sujuvuudella on keskeinen merkitys Suomen taloudelle ja hyvinvoinnille. Rajanylitysliikenteen rajoittamisella voi olla sen laajuudesta ja kohdentumisesta riippuen merkittäviäkin taloudellisia vaikutuksia elinkeinotoiminnalle, kuten liikenteenharjoittajille, matkailuyrityksille ja niitä lähellä oleville toimialoille. Rajanylitysliikenteen rajoitukset voivat vaikuttaa myös yleisemmin ulkomaiseen matkailukysyntään, joskin siihen vaikuttaa yleensä myös rajoitusten asettamisen taustalla olevat syyt, kuten esimerkiksi vakava tartuntatauti-epidemia. Matkailun merkitys korostuu alueellisesti. Vuonna 2019 ennen covid-19-pandemiaa matkailun osuus bruttokansantuotteesta oli koko maan keskiarvoa (2,7 %) suurempi Ahvenanmaalla (20 %), Lapissa (7,5 %), Kainuussa (4,2 %), Etelä-Savossa (3,9 %), Etelä-Karjalassa (3,4 %) ja Uudellamaalla (3,1 %). Taloudellisen toiminnan vähentyminen ja muutokset heijastuvat alentarvasti myös valtion ja kuntien verotuloihin ja sitä kautta muun muassa valtion talousarvion tasapainoon. Rajanylitysliikenteen rajoittamisesta seuraavat taloudelliset vaikutukset arvioidaan tarkemmin kussakin tilanteessa, jossa valtioneuvosto tekee rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevan päätöksen rajavartiolaan nojalla.

Pysyvien esteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle edellyttäisi lisärahoitusta, josta päätettäisiin erikseen julkisen talouden suunnitelman ja talousarvioiden käsittelyn yhteydessä. Mahdollisen esteiden kustannus riippuu valittavasta rakennustavasta ja aidan pituudesta. Esteiden rakentamiseen liittyen olisi maksettava maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle käyvän hinnan mukainen korvaus rajavartiolaan ehdotettavien 50 ja 50 a §:n perusteella. Nämä kustannukset on mahdollista arvioida tarkemmin vasta mahdollisten esteiden suunnittelun yhteydessä.

4.2.2 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Rajanylitysliikenteen rajoittamista, kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä, esteiden rakentamista, omaisuuden luovutusvelvollisuutta ja palveluiden suoritusvelvollisuutta koskevien rajavartiolaan muutosehdotusten tavoitteena on osaltaan turvata viranomaisresurssien riittävyys poikkeuksellisissa tilanteissa. Ehdotetun sääntelyn avulla olisi mahdollista muun muassa suunnata Rajavartiolaan resursseja tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisiin tehtäviin ja tarkoituksenmukaisille alueille.

Rajanylitysliikenteen rajoittamista ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevalla sääntelyllä ei olisi välittömiä vaikutuksia viranomaisten toimintaan. Sen sijaan esteiden rakentamista koskeva uusi sääntely olisi otettava huomioon mahdollisia esteitä suunniteltaessa. Omaisuuden luovutusvelvollisuuteen ja palveluiden suoritusvelvollisuuteen liittyvä sääntely edellyttäisi puolestaan Rajavartiolaan sisäistä ohjeistusta tarkoituksenmukaisista toimintatavoista.

4.2.3 Ympäristövaikutukset

Rajavartiolaan ehdotetaan lisättäväksi täydentävät säännökset, jotka mahdollistaisivat pysyvien ja tilapäisten esteiden rakentamisen rajavyöhykkeelle. Mahdollisten esteiden suunnittelun yhteydessä on arvioitava tarvittavin osin myös esterakennelmien ympäristövaikutuksia ja kuuluttava ympäristöasiantuntijoita. Esteet tulisi lähtökohtaisesti suunnitella niin, että niiden haitalliset vaikutukset ympäristöön ovat mahdollisimman vähäiset. Arvioinnissa voidaan kuitenkin ottaa huomioon esteiden rakentamisen tarkoitus vahvistaa rajaturvallisuutta, mikä osaltaan liittyy kansallisen turvallisuuden suojaamiseen sekä Suomen alueellisen koskemattomuuden valvon-

taan ja turvaamiseen. Tarvittaessa on tehtävä ympäristövaikutusten arviointi ympäristövaikutusten arviointimenettelystä annetun lain (252/2017) mukaisesti. Rajavyöhykkeellä on myös luonnonsuojelualueita, joiden osalta on otettava huomioon luonnonsuojelulain (1096/1996) sääntely. Luonnonsuojelualueilla luontoa muuttava toiminta on lähtökohtaisesti kiellettyä. Luonnonsuojelulain 14 §:n mukaan alueella kuitenkin saadaan, tilanteen niin vaatiessa, ryhtyä muun muassa rajavalvonnan edellyttämiin välttämättömiin toimenpiteisiin.

4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan olisi tarkoitus ohjata maahantulijoita tekemään kansainvälistä suojelua koskeva hakemus sellaisessa paikassa, jossa se on viranomaisten resurssien näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta. Etenkin laajamittaisessa maahantulossa tai silloin, jos toinen valtio käyttää muuttoliikettä hybrdivaikuttamisen välineenä, voi olla tarve keskittää hakemusten tekeminen paikkaan, jossa viranomaisilla on riittävät resurssit käsitellä hakemukset asianmukaisesti. Ehdotetulla sääntelyllä ei kuitenkaan estettäisi ketään hakemasta kansainvälistä suojelua Suomesta. Oikeus hakea turvapaikkaa kytkeytyy keskeisesti palautuskiellon periaatteeseen, jota käsitellään tarkemmin esityksen kohdassa 2.1.3 sekä säätämisyjärjestystä koskevassa osiossa.

Muuttoliikettä välineellistävissä toiminnassa turvapaikanhakijat ovat yleensä haavoittuvassa uhrin asemassa. Hybrdivaikuttamisessa käytetään kuitenkin myös muita ihmisryhmiä, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa, kuten ekstremistisiä ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä. Tällöin kaikille kuuluvia ihmisoikeuksia voidaan pyrkiä käyttämään väriin tarkoituksperiin. Oikeuksien väärinkäyttäminen on kiellettyä. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklan tarkoituksena on estää ryhmiä ja yksilöitä saamasta yleissopimuksesta oikeutusta minkäänlaiseen toimintaan tai tekoon, jonka tarkoituksena on yleissopimuksessa määrättyjen oikeuksien ja vapauksien tekeminen tyhjäksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on painottanut, että oikeuksien väärinkäytön kieltö voi tulla sovellettavaksi vain erittäin poikkeuksellisissa tapauksissa (*Paksas v. Liettua*, 34932/04, 6.1.2011).

Rajanylitysliikenteen rajoituksilla on niiden tarkoituksesta ja laajuudesta riippuen monenlaisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Rajoituksia harkitessa on otettava huomioon muun muassa perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 7 §:ssä turvattu oikeus elämään, 9 §:ssä turvattu liikkumisvapaus, 18 §:ssä turvattu oikeus työhön ja elinkeinovapaus sekä 19 §:n 3 momentissa todettu julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä. Yleisellä tasolla rajoituksilla on liityntä perustuslain 22 §:n säännökseen julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Asiaa koskevan valtioneuvoston tai kiiretilanteessa sisäministeriön päätöksen yhteydessä olisi arvioitava rajoitusten vaikutuksia ja oikeasuhtaisuutta rajoituksilla suojattaviin etuihin nähden. Rajoitusten olisi ehdotettavan sääntelyn mukaan oltava välttämättömiä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Esteiden rakentamisella rajavyöhykkeelle on vaikutusta erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvattuun omaisuuden suojaan, mutta niillä voi olla vaikutuksia myös työn ja elinkeinon harjoittamiseen (18 §) sekä saamelaisien oikeuksiin (17 §:n 3 momentti). Vaikutukset on arvioitava tarkemmin käytännön suunnittelun yhteydessä ja pyrittävä siihen, että esteistä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa mainittujen oikeuksien toteutumiselle. Tältä osin on otettava huomioon myös saamelaiskäräjistä annetun lain (974/1995) 9 §:n mukainen neuvotteluvollisuus laajakantoisista ja merkittävistä toimenpiteistä. Arvioinnissa on kuitenkin otettava huomioon myös sääntelyn taustalla olevat painavat yhteiskunnalliset intressit. Käytännön toiminnassa on otettava huomioon lisäksi maa- ja vesialueiden omistajien tai haltijoiden yhdenvertainen kohtelu perustuslain 6 §:n edellyttämällä tavalla.

Ehdotusten perus- ja ihmisoikeusvaikutuksia on arvioitu tarkemmin esityksen säätämisyjärjestystä koskevassa osiossa.

4.2.5 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa

Rajavartiolaitoksen tehtävät Ahvenanmaan maakunnassa määräytyvät Ahvenanmaan itsehallintolain, rajavartiolain, meripelastuslain (1145/2001) sekä Rajavartiolaitoksen tehtävistä Ahvenanmaalla annetun tasavallan presidentin asetuksen (309/2017) mukaan. Rajavartiolaitokselle kuuluvat Ahvenanmaalla rajavalvontatehtävät ja meripelastustehtävät sekä Tullin ohella tullitehtäviä. Lisäksi Rajavartiolaitos suorittaa Ahvenanmaan poliisin pyytämiä virka-aputehtäviä.

Rajavalvonta ja Rajavartiolaitosta koskeva muu sääntely kuuluvat itsehallintolain 27 §:n 34 kohdan nojalla valtakunnan toimivaltaan. Tämän esityksen ehdotuksia rajanylitysliikenteen rajoittamisesta sekä omaisuuden luovutusvelvollisuudesta ja palvelujen suoritusvelvollisuudesta sovellettaisiin siten myös Ahvenanmaan maakunnassa. Ennen rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevaa valtioneuvoston päätöstä on itsehallintolain 33 §:n mukaisesti pyydetty Ahvenanmaan maakunnan hallituksen lausunto siltä osin kuin rajoituksilla on erityistä merkitystä maakunnalle. Ahvenanmaan maakunnan alueella ei ole rajavyöhykettä, joten esityksen ehdotukset esteiden rakentamisesta eivät tulisi käytännössä sovellettaviksi maakunnassa.

Itsehallintolain 27 §:n 26 kohdan mukaan ulkomaalaisasiat kuuluvat valtakunnan toimivaltaan, joten ehdotettu sääntely kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä tulisi sovellettavaksi myös Ahvenanmaan maakunnassa.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

Esitys perustuu sisäministeriön selvityksessä 2022:20 todettuun tarpeeseen tarkastella rajavartiolainsäädännön kehittämistä muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen vastaimiseksi sekä sisäministeriön rajavartio-osastolla tehtyyn tarkempaan esiselvitykseen rajavartiolainsäädännön muutostarpeista (SM049:00/2019). Esityksen valmistelun aikana on arvioitu, mitkä edellä mainituissa selvityksissä todetuista muutostarpeista olisi tarkoituksenmukaista toteuttaa kiireellisesti turvallisuusympäristön nopean muutoksen vuoksi. Arvioinnissa on otettu huomioon ehdotettujen muutosten vaikuttavuus suhteessa jo voimassa olevaan lainsäädäntöön sekä esityksen valmisteluun käytettävissä oleva aika. Erityistä painoarvoa on annettu ehdotuksille, jotka liittyvät muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseen ja siihen vastaamiseen.

Osa selvityksissä todetuista muutostarpeista edellyttää perusteellisempaa ja laaja-alaisempaa valmistelua, minkä vuoksi niitä ei ole katsottu mahdolliseksi sisällyttää tähän esitykseen. Tällaisiksi arvioitiin muun muassa teknisen valvonnan sääntelyn kehittäminen sekä uusi sääntely radioteknisestä valvonnasta, siviili- ja sotilastiedusteluviranomaisten tukemiseen liittyvä sääntely, maahantulijoiden läsnäolovelvollisuuden vahvistaminen maahantuloedellytysten selvittämisen yhteydessä sekä laite-etsintä turvapaikkahakemusten käsittelyn yhteydessä. Sisäministeriö jatkaa tunnistettujen lainsäädännön kehittämistarpeiden arviointia ja valmistelee muut tarvittavat säädösmuutosehdotukset myöhemmässä yhteydessä.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Kansainvälisen suojelun hakemisen rajoittaminen

Osana muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumista koskevaa sisäministeriön selvitystä (sisäministeriön julkaisuja [2022:20](#)) selvitettiin myös muiden EU-maiden käytäntöjä. Vertailuun valittiin EU:n jäsenvaltiot, joilla on maarajallaan unionin ulkoraja. Vertailuun otettiin mukaan myös pohjoismaiset verrokkimaat Ruotsi, Tanska ja Norja sekä Itävalta, jonka maantieteellinen sijainti on nk. Balkanin reitin jatkona. Lisäksi vertailuun valittiin Alankomaat ja Saksa. Tietoja kerättiin lähettämällä kysely Suomen edustustoverkon kautta 17 valtiolle. Kyselyyn vastasi 15 valtiota (Alankomaat, Bulgaria, Espanja, Itävalta, Kroatia, Latvia, Liettua, Norja, Puola, Ruotsi, Saksa, Slovakia, Tanska, Unkari ja Viro).

Kyselyllä haluttiin erityisesti selvittää, millaisia lainsäädännöllisiä ratkaisuja muut valtiot ovat mahdollisesti jo hyväksyneet muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi erityisesti turvapaikkahakemusten vastaanottamisen osalta. Samalla kysyttiin, onko kyseessä oleva lainsäädäntö normaaliolojen lainsäädäntöä vai poikkeusolojen lainsäädäntöä, ja pyrittiin selvittämään päätöksentekomenettelyä poikkeuslainsäädännön käyttöönoton osalta. Saadut vastaukset eivät olleet siinä määrin yhteismitallisia, että tosiasiallisen vertailun tekeminen olisi ollut mahdollista. Vastauksista voidaan kuitenkin tehdä seuraavat johtopäätökset.

Kyselyyn vastanneiden valtioiden kansallinen lainsäädäntö ei nimenomaisesti mainitse hybridivaikuttamista. Yksikään valtioista ei kertonut säätäneensä tai valmistelevänsä erityistä lainsäädäntöä tai lainsäädäntömuutosta nimenomaan muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen varautumiseksi. Yhdenkään vastanneen valtion kansallinen lainsäädäntö ei mahdollista sitä, että turvapaikkahakemuksia ei otettaisi lainkaan vastaan tai että vastaanotettavien turvapaikkahakemusten lukumäärää rajoitettaisiin. Alueellisia rajoituksia turvapaikkahakemusten jättämiselle voidaan tehdä. Muutama valtio ilmoitti helpottaneensa tiettyjä prosessuaalisia vaatimuksia laajamittaisen maahantulon yhteydessä. Osalla valtioista on olemassa hätätilalainsäädäntöä, joka mahdollistaa tiettyjä poikkeuksia ja jolla voidaan tietyin keinoin vastata laajamittaiseen maahantuloon ja muuttoliikkeen hallintaan.

Mainitussa sisäministeriön selvityksessä on kuvattu tarkemmin maakohtaisia vastauksia.

Virossa on edellä mainitun selvityksen jälkeen annettu parlamentin käsiteltäväksi lakiehdotus, jonka mukaan laajamittaisen maahantulon aiheuttaman hätätilan vuoksi rajavartiolaitos voisi palauttaa valtakunnanrajan laittomasti ylittäneen ulkomaalaisen takaisin lähtövaltioon ilman erillistä hallinnollista päätöstä. Ulkomaalainen voisi riitauttaa palauttamisen, mutta se ei kuitenkaan estäisi palauttamisen täytäntöönpanoa. Ulkomaalaisen maahanpääsy voitaisiin kuitenkin hyväksyä humanitaarisista syistä. Esityksen mukaan laajamittaisen maahantulon aiheuttaman hätätilan vuoksi rajavartiolaitos voisi kieltäytyä vastaanottamasta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen muualla kuin lailla tähän tarkoitukseen osoitetussa paikassa.

Esteiden rakentaminen rajan läheisyyteen

Viron valtakunnan rajaa koskevan lain (*Riigipiiri seadus*) mukaan poliisilla on rajavalvonnan suorittamiseksi oikeus asentaa kylttejä, tienviittoja, merkkejä ja esteitä helpottamaan rajavalvontaa, rajatarkastuksia ja rajaturvallisuuden ylläpitämistä sekä rajoittamaan ja ohjaamaan liikennettä. Niitä voidaan asentaa rajanylityspaikan alueelle ja rajan välittömään läheisyyteen sekä

teille ja poluille, jotka johtavat rajalle tai rajan ylittävän vesialueen rannalle. Poliisin tulee koordinoita laitteiden asentamista toimivaltaisten viranomaisten, kuntien ja maanomistajien kanssa. Rajaa on myös mahdollista valvoa teknisin apuvälinein.

Virossa on käynnissä hanke, jonka tarkoituksena on vahvistaa rajavalvontaa rakentamalla valvonta- ja estelaitteita alueille, joilla on suurempi riski luvattomiin rajanylityksiin. Raja-aitaa on tarkoitus rakentaa Venäjän vastaiselle rajalle yhteensä noin 338 kilometriä. Rajan läheisyyteen rakennetaan lisäksi muun muassa partioajoneuvolla ajettavia teitä ja siltoja sekä kävelysiltoja ja siltarumpuja. Viron lainsäädäntö mahdollistaa maa-alueiden pakkolunastamisen, mutta käytännössä esteiden rakentamiseksi tarvittavat maa-alueet on ostettu valtiolle.

Latviassa pysyvien esteiden rakentamista koskee laki ulkorajan infrastruktuurin rakentamisesta (*Ārējās sauszemes robežas infrastruktūras izbūves likums*). Rakentamistyöt kattavat laajasti erilaisia asioita ja toimenpiteitä, kuten kasvillisuuden poistamisen ja maan muokkaamisen. Rajavartioviranomainen päättää, missä rakennustöitä tehdään, ja Valtion turvallisuusvirastolla on keskeinen asema rakennustöiden koordinoimisessa. Laki antaa valtiolle rasisuoroikeuden yksityisten maille siltä osin kuin se on rakennustöiden suorittamisen kannalta välttämätöntä. Tämän vuoksi rakennustyöt voidaan aloittaa heti mahdollisesta asiasta koskevasta riidasta huolimatta. Esteiden rakentamisesta aiheutuvat vahingot korvataan omistajille ja omaisuuden haltijoille. Lain mukaan rajavalvonnan edellyttämän infrastruktuurin rakentamisesta vastaa valtion omistama yritys (Valsts Nekustamie Ipasumi). Julkista hankintamenettelyä ei sovelleta minkään rakennustöiden toteuttamiseen tarvittavan työn hankkimiseen. Saatujen tietojen mukaan Latvian ja Valko-Venäjän rajalle on rajavalvonnan parantamiseksi tarkoitus rakentaa 173 kilometriä pitkä rajavyöhyke, johon kuuluisi noin 130 kilometriä pitkä pysyvä aita.

Liettuassa on elokuussa 2021 hyväksytty laki esteiden rakentamisesta Liettuan ja Valko-Venäjän väliselle rajalle (No. XIV-513) sekä siihen liittyvä hallituksen päätös (No. 680). Lisäksi on hyväksytty asiaa koskeva tarkempi määräys (No. 4-314). Säätelyssä täsmennetään, millaisia esteitä on mahdollista rakentaa ja minne niitä voidaan sijoittaa. Lainsäädännön mukaan esteen rakentamiseen rajavyöhykkeellä ei tarvita maanomistajan lupaa. Jos este on tarpeen rakentaa rajavyöhykkeen reunalle tai sen ulkopuolelle, maa-alue voidaan ottaa valtion käyttöön ja maanomistajalle maksetaan tästä korvaus. Korvauksen riittäminen ei vaikuta rakennustöiden aloittamiseen. Saatujen tietojen mukaan Liettuan tarkoituksena on rakentaa Valko-Venäjän vastaiselle rajalle noin 508 kilometriä pitkä ja 3,4 metriä korkea teräsaita, jonka päällä on 0,6 metrin korkuinen piikkilankaeste. Aitaan asennetaan myös videokameroita.

Puolassa tuli 4.11.2021 voimaan laki, joka koskee pysyvän raja-aidan rakentamista Valko-Venäjän vastaiselle rajalle (*Ustawa z dnia o budowie zabezpieczenia granicy państwowej*). Lain mukaan aidan rakentamisen tarkoituksena on suojata valtakunnanrajaa ja estää laitonta maahan-tuloa. Aitaan asennetaan muun muassa elektronisia valvontalaitteita, mutta siihen voi kuulua myös muuta infrastruktuuria, rakennelmia ja esteitä. Säännökset julkisista hankinnoista eivät koske raja-aidan rakentamista, eikä rakentamiseen tarvita myöskään esimerkiksi rakennuslupia. Laissa kuitenkin mainitaan ympäristölle aiheutuvien vahinkojen minimointi mahdollisuuksien mukaan. Laki antaa rajavartioviranomaiselle oikeuden määrätä kiellon liikkua lähellä rajaa. Tämä kielletty alue saa olla enintään 200 metriä leveä. Säätely ei koske maanomistajia. Laki antaa oikeuden ostaa rakennustöitä varten tarvittavat maa-alueet nopeutetussa prosessissa. Tiettyissä tapauksissa rajavartioviranomainen voi päättää rakennustöiden aloittamisesta välittömästi. Rajavartioviranomainen voi myös lunastaa osan maa-alueesta, ellei se olisi taloudellista syistä kohtuutonta jäljelle jäävä maa-alue huomioiden. Myös maa-alueen vuokraaminen on mahdollista. Saatujen tietojen mukaan lähes puolet Puolan ja Valko-Venäjän välisen rajan pituudesta, noin 186 kilometriä, on tarkoitus aidata pysyvällä aidalla, josta tulee 5–5,5 metriä korkea. Aitaan asennetaan liikkeentunnistimia ja lämpökameroita.

Norjan rajaa koskevassa laissa (*lov om forskjellige tiltak til gjennomføring av oppmerking og overvåking av riksgrensen*) ei nimenomaisesti säädetä esteiden rakentamista. Lain 1 §:n mukaan julkisella vallalla on kuitenkin oikeus rajan merkitsemiseksi, raivaamiseksi ja valvomiseksi sekä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, yksityisten oikeuksia loukkaamatta, suorittaa tarvittavia toimenpiteitä kiinteistölle.

6 Lausuntopalaute

Lausunnonantajat pitivät esityksen tavoitteita pääosin kannatettavina. Lainsäädännön kehittämistä pidettiin tärkeänä, jotta Rajavartiolaitoksella on riittävät toimivaltuudet ylläpitää rajaturvallisuutta normaalioloissa ja varautua myös poikkeusoloihin. Toimivaltuuksilla tulisi pystyä vastaamaan tehokkaasti turvallisuusympäristössä ilmeneviin uhkiin ja erityisesti muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen. Oikeuskansleri totesi, että ehdotetut lakimuutokset ovat merkityksellisiä useiden perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Esityksessä on tunnistettu relevantit keskeiset oikeudelliset kysymykset suhteesta perustuslakiin, kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin ja EU-oikeuteen. Asia on myös periaatteellisesti merkityksellinen.

Rajanylitysliikenteen rajoittaminen

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies piti muutosehdotusta perusteltuna, kun otetaan huomioon voimassa olevan sääntelyn tulkinnanvaraisuus. Oikeusministeriö katsoi, että rajanylitysliikenteen rajoittaminen voisi olla vaikutuksiltaan todennäköisesti pidemmälle menevää perus- ja ihmisoikeusrajoitusten osalta kuin yksittäisten rajanylityspaikkojen sulkeminen. Liikenne- ja viestintäministeriö totesi, että ehdotukseen liittyy rajanylityspaikkojen liikenneyhteyksien arviointi ja soveltuvuus sääntelyn tarkoitukseen. Elinkeinoelämän keskusliitto korosti, että Suomi ja suomalaiset työpaikat ovat enenevässä määrin riippuvaisia ulkomaisen työvoiman saatavuudesta. Rajanylityspaikkojen sujuva toiminta on olennaista myös logistiikalle ja matkailulle. Rajanylitysliikenteen rajoituksista on tärkeää viestiä mahdollisimman selkeästi ja ennakkollisesti. Esityksen perusteluja täydennettiin lausuntojen perusteella.

Sosiaali- ja terveysministeriön näkökulmasta on keskeistä turvata sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmän toiminta ja estää palvelujen ylikuormittuminen ja ylikuormituksen tahallinen aiheuttaminen epäasiallisin perustein. Ministeriö totesi, että tarttuvien tautien lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluiden käytön äkillistä lisääntymistä esimerkiksi hybridivaikuttamisen seurauksena voidaan pitää ainakin epäsuorasti vakavana kansanterveyden uhkana. Perusteluja täydennettiin tältä osin. Ministeriö esitti myös arvioitavaksi, tulisiko kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumisen lisäksi pykälässä mainita väestön hyvinvointiin tai toimintakykyyn liittyvä uhka. Sääntelyn muuttamista ei tältä osin katsottu tarkoituksenmukaiseksi, koska kansanterveysperuste pohjautuu Schengenin rajasäännöstyön ja rajanylityspaikkasopimukseen.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoi, että ennen rajanylitysliikenteen rajoituksista päättämistä tulee maakunnalta pyytää lausunto itsehallintolain 33 §:n mukaisesti.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Oikeusministeriö pitää sinänsä yleisesti tärkeänä sitä, että valtio voi varautua välineellistetyistä maahantulosta aiheutuviin tilanteisiin. Ministeriön näkemyksen mukaan esitysluonnoksesta ilmeni asianmukaisesti yleinen lähtökohta siitä, että kansainvälisestä oikeudesta ja EU-oikeudesta seuraa jäsenvaltioille selkeä velvollisuus käsitellä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Myös Ihmisoikeuskeskus piti myönteisenä luonnoksessa kuvattua lähtökohtaa. Oikeusministeriön mukaan arvioinnin lähtökohtana on kysymys siitä, mitkä toimenpiteet ovat riittäviä,

jotta voidaan katsoa henkilöllä olevan tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemus. Myös oikeuskansleri, eduskunnan apulaisoikeusasiamies, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Ihmisoikeuskeskus ja Amnesty Internationalin Suomen osasto korostivat tosiasiallista mahdollisuutta kansainvälisen suojelun hakemiseen.

Amnesty ja Pakolaisneuvonta ry vastustivat ehdotusta esitetystä muodossa ja katsoivat, että ehdotetut uudistukset heikentävät oikeutta turvapaikanhakuun ja altistavat samalla myös palautuskiellon ja joukkokarkotuskiellon loukkauksille. Mahdollinen hybridivaikuttamisen tilanne ei vähennä tai poista Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden merkitystä.

Oikeusministeriön, eduskunnan apulaisoikeusasiamiehen, yhdenvertaisuusvaltuutetun, Ihmisoikeuskeskuksen ja Amnestyn mukaan rajanylityspaikkoja tulee olla riittävä määrä, jotta henkilöillä on tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua. Hakemusten keskittäminen ainoastaan yhteen rajanylityspaikkaan edellyttäisi huomattavasti vahvempia perusteluja. Ei ole poissuljettua se, etteikö tällainen järjestely voisi rikkoa kansalliseen ja kansainväliseen oikeuteen kuuluvaa oikeutta hakea turvapaikkaa ja erityisesti palautuskieltoa, mikäli katsottaisiin, että hakijoiden aito ja tehokas kansainvälisen suojelun hakeminen ei toteudu. Rajanylityspaikkojen määrän lisäksi myös rajanylityspaikkojen sijainnilla on merkitystä. Esityksen perusteluja täydennettiin saatujen lausuntojen perusteella. Säännöksessä pidettiin kuitenkin tarkoituksenmukaisena säilyttää mahdollisuus keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen vain yhteen rajanylityspaikkaan. Arvio välttämättömistä toimista kussakin tilanteessa tehtäisiin tapauskohtaisesti valtioneuvoston päätöksen valmistelun yhteydessä. Myös oikeuskansleri katsoi, että rajanylitysmahdollisuuksia on arvioitava kokonaisuutena ja oikeuksien tosiasiallisten toteutumisen varmistaminen jää osaltaan tapauskohtaiseen kokonaisarviointiin valtioneuvoston päätöstä tehtäessä.

Oikeuskansleri, yhdenvertaisuusvaltuutettu, Amnesty ja Pakolaisneuvonta ry kiinnittivät huomiota myös siihen, että keskittämispäätöksen perusteena olevaa vakavaa uhkaa ei ole tarkemmin määritelty toisin kuin rajanylityspaikan sulkemista ja rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevassa säännöksessä. Säännöstä täsmennettiin tältä osin.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies, oikeuskansleri, Ihmisoikeuskeskus ja Amnesty kiinnittivät erityistä huomiota haavoittuvassa olevien henkilöiden asemaan. Oikeuskanslerin ja Amnestyn mukaan luonnoksessa jäi myös epäselväksi, miten viranomaisen tulisi suhtautua raja-alueella tehtyyn ilmoitukseen kansainvälisen suojelun hakemisesta, jos hakemukset on keskitetty toiselle rajanylityspaikalle. Myös Ihmisoikeuskeskus katsoi, että tätä koskevia perusteluja voisi edelleen selkeyttää. Oikeuskansleri ja Amnesty katsoivat, että luonnoksessa ei ollut riittävästi perusteltu kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä sellaisessa laajamittaisen maahan-tulon tilanteessa, johon ei liity hybridivaikuttamista. Perusteluja täsmennettiin näiltä osin.

Oikeusministeriö katsoi, että ei ole esitetty riittäviä perusteluja sille, että sisäministeriö tekisi asiaa koskevan päätöksen kiiretilanteessa. Jatkovalmistelussa tätä koskeva ehdotus poistettiin säännöksestä. Ministeriön esityksestä säännökseen lisättiin myös sisäministeriön velvollisuus tiedottaa asiaa koskevasta valtioneuvoston päätöksestä riittävässä laajuudessa.

Maahanmuuttovirasto ja Poliisihallitus kannattivat ehdotettuja muutoksia rajanylitysliikenteen rajoittamisesta sekä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Etenkin laajamittaisessa maahantulossa ja silloin, jos toinen valtio käyttää muuttoliikettä hybridivaikuttamisen välineenä, on perusteltua keskittää hakemusten tekeminen paikkaan, jossa viranomaisilla on riittävät resurssit käsitellä hakemukset asianmukaisesti. Poliisihallituksen mukaan kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen parantaisi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen edellytyksiä. Poliisin ulkomaalaisvalvonnan ja rikostorjunnan näkökulmasta on tärkeää

huomioida se, että muuttoliikettä välineellistävissä toiminnassa käytetään sellaisiakin ihmisryhmiä, jotka eivät ole kansainvälisen suojelun tarpeessa.

Esteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi, että esteen rakentaminen raja-aukon reunan sijasta tarkoituksenmukaiselle kohdalle rajavyöhykettä saattaa aiheuttaa merkittäviäkin haittoja maanomistajalle. Oikeusministeriö katsoi, että perusteluissa tulisi vielä tuoda esille, estyykö ja miltä osin omistajan oikeus määrätä omaisuutensa käytöstä. Esityksen perusteluja täydennettiin tältä osin.

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota kotirauhan piiriin määritelmään ja Kiinteistöliitto tältä osin yhteisömuotoisen kiinteistönomistamisen erityispiirteisiin. Perusteluja täsmennettiin näiltä osin. Oikeusministeriö ja eduskunnan apulaisoikeusasiamies painottivat myös saamelaiden oikeuksia. Esteitä koskevaan pykälään lisättiin tätä koskeva säännös.

Ympäristöministeriö totesi, että esityksessä saattaa olla tarve huomioida luonnonsuojelulain säännöksiä luonnonsuojelualueiden osalta. Esityksen perusteluja täydennettiin tältä osin.

Amnesty katsoi, että esteillä ei saa tosiasiallisesti estää turvapaikanhakua. Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota myös korvauskysymyksiin ja muutoksenhakumahdollisuuteen. Apulaisoikeusasiamies totesi esitysluonnoksessa jäävän jossain määrin oikeusturvan toteutumisen kannalta epäselväksi, onko esteen rakentamista tai siihen liittyviä toimenpiteitä koskevasta päätöksestä sekä maksettavista korvauksista muutoksenhakumahdollisuus. Esitykseen lisättiin muutoksenhakua koskeva sääntely ja esityksen perusteluja täsmennettiin. Korvausten osalta ei katsottu tarkoituksenmukaiseksi muuttaa voimassa olevan lain mukaista käyvän hinnan mukaista korvausta, koska ehdotettu sääntely eroaisi omaisuuden pakkolunastusta koskevasta sääntelystä.

Pykäläehdotuksiin tehtiin lausuntojen perusteella myös eräitä teknisluonteisia tarkistuksia.

Omaisuuden luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota siihen, että ehdotettu uusi säännös kattaa sellaista sääntelyä, jota on tyypillisesti sisältynyt valmiuslakiin. Ehdotetun pykälän aineellinen soveltamisala on myös huomattavan laaja.

Eduskunnan apulaisoikeusasiamies katsoi, että säännösehdotuksessa ilmaistu Rajavartiolaitoksen yksittäinen tehtävä ilman tehtävän tarkempaa määrittelyä voi olla jossain määrin ongelmallinen varsinkin, jos toimenpide voi kohdistua jopa vakituiseen asumiseen käytettävään tilaan. Myös oikeusministeriö ja Kiinteistöliitto kiinnittivät huomiota ehdotettuun rakennusten luovutusvelvollisuuteen. Sääntelyä täsmennettiin lisäämällä maininta kiireellisestä tehtävästä. Lisäksi rakennusten käyttöoikeus poistettiin säännösehdotuksesta.

Apulaisoikeusasiamies kiinnitti huomiota myös siihen, että esitysluonnoksessa ei ollut perusteltu sitä, miksi toimivaltaa ehdotetaan juuri vähintään luutnantin arvoiselle rajavartiomiehelle. Päätöksentekotasoa nostettiin luutnantin arvoisesta rajavartiomiehestä vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoiseen rajavartiomieheen, mikä vastaa käytännössä yleisjohtajan tasoista Rajavartiolaitoksen virkamiestä.

Valtiovarainministeriö kiinnitti huomiota siihen, että ehdotetussa säännöksessä ei rajoitettu ta-
hoa, jolle määräys voidaan antaa. Sääntelyn ei tulisi koskea julkisen hallinnon toimintaa. Myös
puolustusministeriö ja pääesikunta huomauttivat, että ehdotetusta säännöksestä ja sen peruste-
luista ei käy riittävän selkeästi ilmi, koskeeko siinä mainittu luovutusvelvollisuus myös muita
viranomaisia, jotka toimivat samalla toiminta-alueella. Säännöstä täsmennettiin niin, että se
koskisi vain yksityishenkilöitä, yksityisiä elinkeinonharjoittajia ja yksityisiä yhteisöjä. Myös
perusteluihin tehtiin täsmennyksiä.

Liikenne- ja viestintäministeriö katsoi, että ehdotetusta säännöksestä ei käy selkeästi ilmi, mihin
tilanteisiin tai tehtäviin sitä voitaisiin käyttää ja miten säännöstä sovellettaisiin käytännössä.
Lisäksi olisi tarpeen selkiyttää säännöksen suhdetta valmiuslakiin ehdotettuun kuljetuspalveluja
koskevaan 122 a §:ään. Kiinteistöliitto ja Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
katsoivat, että ehdotettu sääntely jättää epäselväksi omaisuuden luovutusvelvollisuuden ja pal-
velujen suoritusvelvollisuuden keston. Useat lausunnonantajat kiinnittivät huomiota muutok-
senhakumahdollisuuteen ja korvausten määräytymisen perusteisiin. Lausunnoissa esitettiin nä-
kemyksiä myös kiinteistöjen luovutusten osalta, jota ehdotettu sääntely ei koskisi.

Säännösehdotusta täsmennettiin lausuntojen perusteella myös niin, että siitä käy selkeästi ilmi
omaisuuden luovutusvelvollisuuden ja palveluiden suoritusvelvollisuuden tilapäisyys ja lyhyt-
aikaisuus. Korvauksia koskeva sääntelytapa katsottiin edelleen perustelluksi, mutta perusteluja
täsmennettiin tältä osin. Muutoksenhakuoikeuden osalta katsottiin yleissääntely riittäväksi,
mutta myös tältä osin perusteluja täydennettiin. Lausuntojen perusteella tehtiin myös useita täs-
mennyksiä perusteluihin siitä, mikä on ehdotetun sääntelyn tarkoitus ja suhde muuhun voimassa
olevaan tai valmisteilla olevaan lainsäädäntöön.

Ahvenanmaan maakunnan hallitus katsoi, että ehdotettu sääntely ei voi tulla voimaan Ahvenan-
maalla itsehallintolain 28 §:n perusteella, koska tällainen ehdotus edellyttää maakuntapäivien
suostumusta. Jatkovalmistelussa katsottiin edelleen, että kyse ei ole mainitun säännöksen mu-
kaisesta rajoituksesta oikeuteen omistaa kiinteää omaisuutta tai elinkeino-omaisuutta maakun-
nassa, koska sääntely ei merkitsisi omistusoikeuden siirtymistä. Ehdotettu sääntely kuuluu siten
valtakunnan lainsäädäntövaltaan Rajavartiolaista koskevassa asiana (itsehallintolain 27 §:n 34
kohta).

Muut huomiot

Lausunnonantajat esittivät myös eräitä muita huomioita ja teknisluonteisia korjausehdotuksia,
jotka on mahdollisuuksien mukaan otettu huomioon esityksen viimeistelyssä.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7.1 Rajavartiolaki

16 §. *Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kan-
sainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen.* Voimassa olevassa pykälässä säädetään rajan-
ylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestyk-
selle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Rajan-
ylityspaikalla tarkoitetaan Schengenin rajasäännöstön (Euroopan parlamentin ja neuvoston ase-
tus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä) 2 artik-
lan 8 kohdan mukaan toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylitys-
paikkaa. Ulkorajoilla tarkoitetaan Suomen ja EU- tai Schengen-alueeseen kuulumattoman val-

tion välisiä rajoja. Schengenin rajasäännösten 5 artiklan mukaan ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina. Tämä tarkoittaa toisin sanoen sitä, että ulkorajan ylittäminen muualta on kiellettyä.

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. Rajatarkastuksista rajanylityspaikalla vastaa joko Rajavartiolaitos, poliisi tai Tulli asetuksessa säädetyn mukaisesti. Voimassa olevan pykälän nojalla voidaan sulkea yksi tai useampi edellä mainittu rajanylityspaikka.

Pykälässä ei säädetä nimenomaisesti rajanylitysliikenteen muunlaisesta rajoittamisesta. Suomen ja Venäjän välisen rajanylityspaikkasopimuksen 3 artiklan mukaan toimivien kansainvälisten rajanylityspaikkojen sulkeminen, niiden kautta tapahtuvan liikenteen pysäyttäminen tai sen rajoittaminen tapahtuu sopimuspuolten välisen sopimuksen pohjalta joko noottienvaihdolla tai muussa sopimuspuolten hyväksymässä muodossa. Tällaista sopimusta koskevat asiakirjat ovat sopimuksen täydennyksiä. Rajanylityspaikkasopimuksen 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansainvälisten rajanylityspaikkojen kautta kulkeva liikenne voidaan pysäyttää tai sitä voidaan rajoittaa vakavista terveydellisistä syistä, yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tai luonnonmullistusten johdosta. Sopimuspuoli, joka on aikeissa pysäyttää liikenteen tai rajoittaa sitä, on velvollinen ilmoittamaan tästä toiselle sopimuspuolelle diplomaattiteitse viimeistään viittä vuorokautta aiemmin. Artiklan 3 kohdan mukaan kiireellisissä tapauksissa ilmoitus on annettava viimeistään 24 tuntia ennen suunniteltua liikenteen pysäyttämistä. Kyse on yksipuolisesta toimesta, joka poikkeaa sopimuksen 3 artiklan mukaisesta menettelystä ja sopimuksen täydentämisestä.

Covid-19-pandemian aikana todettiin välttämätön tarve rajoittaa rajanylitysliikennettä kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi myös ilman, että rajanylityspaikka suljetaan kokonaan. Valtioneuvosto on tehnyt pykälän nojalla vuosina 2020–2022 useita päätöksiä, joilla rajanylitysliikennettä on rajoitettu rajanylitystarkoitukseen ja muihin edellytyksiin perustuen. Lisäksi päätöksillä on säännelty Suomen ja Venäjän vastaisen maarajan rajanylityspaikkojen aukioloaikoja. Ylimmät laillisuusvalvojat ovat todenneet valtioneuvoston päätöksiä koskeneisiin kanteluihin antamissaan ratkaisussa ([OKV/61/10/2020](#) ja [EOAK/3257/2020](#)), että valtioneuvoston päätökset ovat olleet lainmukaisia, mutta pykälän sääntely on suppeaa ja osittain tulkinnanvaraista suhteessa Schengenin rajasäännösten ja muuhun unionin oikeuteen.

Edellä mainitun vuoksi pykälän 1 momenttiin lisättäisiin nimenomainen säännös myös rajanylitysliikenteen rajoittamisesta, jos se olisi välttämätöntä pykälässä tarkoitetuissa tilanteissa eli vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Vakavalla yleiselle järjestykselle aiheutuvalla uhalla tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa maahantulosta aiheutuu rikollisuuden, järjestäytyneen rikollisuuden tai ääriliikkeiden toiminnan merkittävää kasvua, joka voi näkyä yhteiskunnassa esimerkiksi väkivallan tai törkeiden rikosten määrän kasvuna, terroristi-iskuina tai siihen verrattavina tekoina tai erityyppisinä mellakoina, jotka pohjautuvat eri väestöryhmien välisiin jännitteisiin tai tietyn väestöryhmän ja viranomaisten välisiin jännitteisiin. Myös maahantuloon liittyvä laaja ihmiskauppa voi olla vakava uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Edellä mainitut tilanteet voivat muodostaa uhan myös kansalliselle turvallisuudelle. Vakavalla kansanterveydelle aiheutuvalla uhalla tarkoitetaan sekä yksittäisiä vakavia tartuntatautitapauksia että covid-19-epidemian kaltaisia pandemioita, jotka voivat aiheuttaa vakavan uhan kansanterveydelle. Vakava kansanterveysuhka voi aiheutua myös muista rajat ylittävistä terveysuhkista kuin tarttuvista taudista. Myös sosiaali- ja terveystalouden käytön äkillistä lisääntymistä esimerkiksi hybridi-

vaikuttamisen seurauksena voidaan pitää ainakin epäsuorasti vakavana kansanterveyden uhkana. Rajanylityspaikkojen sulkeminen tai rajanylitysliikenteen rajoittaminen pykälässä tarkoitetuilla perusteilla ei edellytä konkreettista jo toteutunutta vaaratilannetta, vaan toimenpiteitä voidaan tehdä myös ennakoivasti, jos se on välttämätöntä pykälässä mainittujen uhkien torjumiseksi.

Rajanylitysliikenteen rajoittaminen voisi koskea vain yhtä tai muutamaa rajanylityspaikkaa tai olla yleinen, koko ulkorajaliikennettä koskeva rajoitus. Rajanylitysliikenteen rajoittaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi covid-19-pandemian aikana asetetun kaltaisia rajoituksia. Sisällöltään rajoitukset voisivat liittyä sallittuihin maahantulooperusteisiin, rajanylityspaikkojen aukioloaikoihin tai lisäedellytyksiin, joita maahantulijoilta vaaditaan muualla säädettyjen maahantuloedellytysten lisäksi. Rajanylitysliikenteen rajoittamisella voi olla merkittäviäkin vaikutuksia perusoikeuksien toteutumiseen. Tältä osin valtioneuvoston päätöksen yhteydessä olisi arvioitava rajoitusten vaikutuksia ja oikeasuhtaisuutta rajoituksilla suojattaviin etuihin nähden. Pykälässä säädetyn mukaisesti rajoitusten olisi oltava välttämättömiä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Rajoitusten käytännön toteutuksen näkökulmasta olisi myös arvioitava rajanylityspaikkojen liikenneyhteyksien soveltuvuutta mahdollisesti tietyillä alueilla kasvavaan liikennemäärään. Lisäksi rajoituksista olisi viestittävä riittävällä tavalla kaikille, joita ne koskevat.

Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä säädetään Schengenin rajasäännösten 6 artiklassa ja ulkomaalaislain (301/2004) 11, 155, 155 a, 156, 156 a ja 157 §:ssä. Rajanylityspaikkojen aukioloajoista säädetään rajavartiolaiton 12 §:n asetuksenantovaltuuden mukaisesti rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen 3 §:ssä. Pykälän mukaan rajanylityspaikka Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla on avoinna jatkuvasti, jollei liikenteen turvallisuusjärjestelyistä muuta johdu tai jollei Venäjän kanssa ole toisin sovittu. Sääntely pohjautuu rajanylityspaikkasopimukseen. Rajanylityspaikkana toimivien lentoasemien ja satamien aukioloajoista sovitaan rajatarkastusviranomaisen ja lentoaseman tai sataman pitäjän kesken. Valtioneuvostotasoinen päätös rajanylityspaikan aukioloajoista liittyy siten käytännössä tilanteisiin, joissa Suomella on tarve yksipuolisesti rajoittaa Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkojen aukioloaikoja.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin myös edellytys, jonka mukaan rajanylityspaikkoja ei saisi sulkea eikä rajanylitysliikennettä rajoittaa enempää kuin mikä on välttämätöntä momentissa tarkoitettun uhan torjumiseksi. Momenttiin tehtäisiin lisäksi kielellinen täsmennys.

Pykälään lisättäisiin uusi *2 momentti*, jossa säädettäisiin kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Valtioneuvosto voisi päättää keskittämisestä, 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. Laajamittaista 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. 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 aiheuttaa vakavan uhan yleisen järjestyksen ylläpitämiselle. Laajamittainen maahantulo voi aiheuttaa uhan kansanterveydelle esimerkiksi silloin, jos kyse on maahantulijoiden joukossa leviävästä vakavasta tartuntataudista.

Viime vuosien tapahtumat ovat osoittaneet Euroopan unionin jäsenmaille, että osa sen rajanaapureista on ottanut muuttoliikkeiden ohjaamisen osaksi keinovalikoimaansa halutessaan syystä tai toisesta painostaa unionia tai sen yksittäistä jäsenmaata. Ehdotetussa 2 momentissa tarkoitettu tilanne olisi käsillä myös silloin, kun kyse on toisen valtion aktiivisista toimista, joilla pyritään aiheuttamaan Suomessa epävakautta tai kuormittamaan viranomaisia maahantuloa hyväksikäyttämällä, eli tilanteesta, jossa toinen valtio poliittisena painostuskeinona aktiivisesti ohjaa kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä Suomeen. Vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon ei kuitenkaan tarvitsisi säännöksen mukaan olla laajamittaista, jotta valtioneuvosto voisi tehdä päätöksen kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Olennaista olisi arvio siitä, että keskittäminen on välttämätöntä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Päätöksen tarkoituksena olisi tällaisessa tilanteessa pyrkiä keskeyttämään vieraan valtion vaikuttamistoimet jo alkuvaiheessa ja estää muuttoliikkeen välineellistämisen vaikutusten laajentuminen sellaisiksi, jotka täyttävät valmiuslain poikkeusolojen määritelmän ja edellyttäisivät valmiuslain lisätoimivaltuuksien käyttöönottoa.

Valtioneuvosto voisi päättää keskittämisestä erillisenä asiana tai yhdistettynä 1 momentissa tarkoitettuun rajanylityspaikan sulkemiseen tai rajanylitysliikenteen muunlaiseen rajoittamiseen. Ehdotettu 2 momentin sääntely olisi sovellettavissa myös sisärajoilla silloin, jos sisärajavaltvonta on väliaikaisesti palautettu Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvun ja rajavartiolaain 15 §:n perusteella. Kansainvälisen suojelun hakemista ei saisi keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä momentissa tarkoitettua uhan torjumiseksi. Sisäministeriön olisi tiedotettava kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevasta päätöksestä riittävässä laajuudessa, jotta tieto saavuttaa riittävällä tavalla kansainvälistä suojelua tarvitsevat henkilöt.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisellä ei olisi vaikutusta ulkomaalaislain (301/2004) 95 §:n sääntelyyn siitä, mille viranomaisille kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voi jättää muualla kuin Suomen valtakunnanrajalla. Pykälän mukaan hakemuksen voi jättää poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle myös mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen.

Voimassa olevan 2 momentin säännös siirtyisi asiasisällöllisesti muuttumattomana uudeksi 3 momentiksi. Momentin mukaan pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saisi 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. Alkuperäisen säännöksen perustelujen mukaan (HE 6/2005 vp) rajanylityspaikan sulkemisesta päätettäessä tulisi ottaa huomioon Suomen kansalaisen perusoikeudet, muun muassa tämän oikeus saapua maahan, sekä vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeudet samoin kuin oikeus kansainväliseen suojeluun. Tämän on vakiintuneesti katsottu tarkoittavan sitä, että säännöstä ei ole tulkittava rajanylityspaikkakohtaisesti, vaan rajanylitysmahdollisuuksien kokonaisuus huomioon ottaen. Myös oikeuskansleri viittaa vastaavaan tulkintaan edellä mainitussa ratkaisussaan. Tämä tarkoittaa muun muassa sitä, että rajanylityspaikkoja suljettaessa, rajanylitysliikennettä rajoitettaessa tai kansainvälisen suojelun hakemista keskitettäessä on turvattava tosiasiallinen mahdollisuus momentissa mainittujen oikeuksien käytännön toteuttamiselle.

Arvio olisi tehtävä kulloisessakin tilanteessa tapauskohtaisesti. Arvioinnissa olisi otettava huomioon esimerkiksi mainittujen oikeuksien toteuttamiselle avoinna olevan yhden tai useamman rajanylityspaikan maantieteellinen sijainti ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeusturvasta huolehtiminen. Toisaalta arvioinnissa on otettava huomioon Suomen kansalliset intressit esimerkiksi tilanteissa, joissa yhteiskuntajärjestystä pyritään horjuttamaan. Kyse on

tältä osin kahden eri lähtökohdan välisestä punninnasta: valtion oikeudesta määrätä ulkomaalaisten maahanpääsystä ja toisaalta perustuslain 9 §:n 4 momentissa ja useissa kansainvälisissä sopimuksissa vahvistetun palautuskiellon ehdottomuudesta (ks. näistä tarkemmin esityksen sääntämisyjärjestysperustelut). Valtioneuvoston päätöksellä momentissa mainitut henkilöt ohjattaisiin käyttämään näitä rajanylityspaikkoja Suomeen saapuakseen. Äärimmäisissä tilanteissa ehdotettu sääntely mahdollistaisi myös sen, että näihin tarkoituksiin on Suomen valtakunnanrajalla avoinna ainoastaan yksi rajanylityspaikka. Tällöinkin olisi kuitenkin varmistettava, että tosiasiallinen mahdollisuus hakea Suomesta kansainvälistä suojelua turvataan. Esimerkiksi yksin tulleilla lapsilla ja lapsiperheillä, vanhuksilla, vammaisilla tai muutoin haavoittuvassa asemassa olevilla voi olla vaikeuksia liikkua auki olevalle rajanylityspaikalle, mikäli lähin rajanylityspaikka on heiltä suljettu. Henkilökohtaisten ominaisuuksien lisäksi myös sääolosuhteet ja saatavilla olevat kulkuyhteydet voivat merkittävästi vaikeuttaa matkustamista.

Schengenin rajasäännöstöä sovelletaan sen 3 artiklan mukaan kaikkiin jäsenvaltioiden sisä- tai ulkorajat ylittäviin henkilöihin, sanotun kuitenkaan rajoittamatta unionin lainsäädännön mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia sekä pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palauttamiskiellon osalta. Asetuksen 4 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on asetusta soveltaessaan noudatettava täysimääräisesti unionin asiaa koskevaa oikeutta (ml. EU:n perusoikeuskirja), asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta (ml. Geneven pakolaisyleissopimus), kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita, erityisesti palauttamiskiellon periaatetta, ja perusoikeuksia. Asetuksen 7 artiklan mukaan rajatarkastustehtäviään hoitaessaan rajavartijoiden on kunnioitettava täysimääräisesti ihmisarvoa, erityisesti niissä tapauksissa, joihin liittyy haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä.

Asetuksen 13 artiklan mukaan rajojen valvonnan pääasiallisena tavoitteena on estää luvattomat rajanylitykset, torjua rajatylittävää rikollisuutta ja toteuttaa rajan laittomasti ylittäneisiin henkilöihin kohdistuvia toimenpiteitä. Artiklan mukaan eräitä poikkeuksia ja kansainvälistä suojelua koskevia jäsenvaltioiden velvollisuuksia rajoittamatta jäsenvaltioiden on otettava kansallisen lainsäädäntönsä mukaisesti käyttöön seuraamuksia, joita sovelletaan, jos ulkoraja ylitetään luvattomasti muualta kuin rajanylityspaikan kautta tai muulloin kuin sen vahvistettuina aukioloaikoina. Rikoslain (39/1889) 17 luvussa säädetään valtionrajarikoksesta (7 §) ja lievistä valtionrajarikoksesta (7 a §). Valtionrajarikoksesta tuomitaan muun muassa se, joka ylittää tai yrittää ylittää Suomen rajan muualta kuin luvallisesta maahantulo- tai maastalähtöpaikasta tai joka muuten rikkoo rajan ylittämisestä annettuja säännöksiä. Valtionrajarikoksesta ei kuitenkaan tuomita ulkomaalaista, joka pakolaisuuden perusteella hakee turvapaikkaa tai oleskelulupaa Suomessa.

Peruslähtökohta turvapaikkamenettelyssä on, että suojelua tarvitsevat henkilöt on voitava tunnustaa asianmukaisesti Geneven pakolaisyleissopimuksen 1 artiklassa tarkoitetuiksi pakolaisiksi tai henkilöiksi, jotka voivat saada toissijaista suojelua. Tämä tarkoittaa, että jokaisella turvapaikanhakijalla on oltava tosiasiallinen pääsy menettelyihin sekä mahdollisuus toimia yhteistyössä toimivaltaisten viranomaisten kanssa niin, että hän voi esittää tapaukseensa liittyvät tosiseikat. Hakijoille on myös taattava riittävät menettelyä koskevat takeet asiansa hoitamiseksi menettelyn kaikissa vaiheissa.

Geneven pakolaisyleissopimuksen velvoitteiden noudattaminen edellyttää, että pakolaiset pystytään yksilöimään. Yleissopimus ei sisällä pakolaisaseman määrittämistä koskevia normeja, vaan menettelyistä säätäminen on jätetty sopimuspuolina olevien valtioiden toimivaltaan. Myöskään Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei oteta kantaa kansainvälisen suojelun hakemi-

seen (miten se toteutetaan), eikä siinä myöskään säännellä kolmansien maiden kansalaisten pääsystä sopimuspuolten alueelle. Unionin oikeudessa näistä sen sijaan säännellään hyvinkin yksityiskohtaisesti.

Turvapaikan hakemisen ja hakemuksen käsittelyn kannalta olennaisin EU-säädös on menettelydirektiivi (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä). Direktiiviä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen. Menettelydirektiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on taattava jokaiselle kolmannen maan kansalaiselle tai kansalaisuudettomalle henkilölle oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus omista nimissään tai kolmannen henkilön välityksellä. EU:n vastuunmäärittämisasetuksen eli ns. Dublin-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2013/604/EU kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta) mukaan jäsenvaltioiden on käsiteltävä jokaisen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön minkä tahansa jäsenvaltion alueella, rajalla tai kauttakulkualueella tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, ja tämä jäsenvaltio on se, joka asetuksessa esitettyjen perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä.

Unionin lainsäädännössä on siten asetettu jäsenvaltiolle selkeä velvoite käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Hakemuksen tekemisellä tarkoitetaan menettelydirektiivin mukaan sitä, kun henkilö ilmaisee halunsa hakea kansainvälistä suojelua. Tähän velvoitteeseen ei ole säädetty joustoa tai jätetty kansallista harkintavaltua edes tilanteissa, joissa suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Menettelydirektiivi jättää kuitenkin tietyin reunaehdoin kansallisessa laissa määriteltäväksi ne viranomaiset, 1) joille kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voi tehdä eli joille tulija voi ilmaista halunsa hakea turvapaikkaa, 2) joka rekisteröi hakemuksen ja 3) jolle hakemuksen voi muodollisesti jättää. Jos henkilö ilmaisee halustaan hakea suojelua jollekin toiselle viranomaiselle, jäsenvaltion tulee direktiivin mukaan kuitenkin huolehtia hakemuksen rekisteröinnistä. Tällöin hakija ohjataan oikealle viranomaiselle, joka rekisteröi hakemuksen.

Unionin tuomioistuin on Unkaria koskevassa rikkomusmenettelyssä selventänyt menettelydirektiivin tulkintaa liittyen henkilön oikeuteen tehdä turvapaikkahakemus jäsenvaltiolle, saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi toimivaltaisille viranomaisille (C-808/18, Euroopan komissio vastaan Unkarin tasavalta). Tuomioistuin vahvistaa direktiivin sisällön sen osalta, että jäsenvaltiot voivat edellyttää hakemuksen jättämistä henkilökohtaisesti ja/tai tätä varten määrättyyn paikkaan, mutta painottaa, että sama ei päde hakemuksen tekemiseen. Kuten direktiivin 6 artiklasta ilmenee, jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jollekin kyseisessä artiklassa tarkoitetuista viranomaisista ilmaisemalla yhdelle näistä halunsa saada kansainvälistä suojelua. Tuomioistuin myös korostaa, että hakemuksen tekeminen on olennainen vaihe kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyssä, koska se on edellytyksenä sille, että tosiasiallisesti kunnioitetaan hakijan oikeuksia saada kyseinen hakemus rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi sekä tutkituksi direktiivissä säädetyissä määräajoissa. Viime kädessä tällä varmistetaan tehokkaasti henkilön oikeus turvapaikkaan, sellaisena kuin se taataan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa. Tuomioistuin myös toteaa, että vaikka jäsenvaltioiden tulee Schengenin rajasäännösten mukaisesti varmistua siitä, että unionin ulkorajat ylitetään laillisesti, ei tällaisen velvollisuuden

noudattamisella voida kuitenkin oikeuttaa sitä, että jäsenvaltiot jättävät noudattamatta henkilön oikeutta tehdä turvapaikkahakemus ja saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi menettelydirektiivin 6 artiklan mukaisesti.

Julkisasiamies on antanut 2.6.2022 ratkaisuehdotuksensa EU-tuomioistuimessa vireillä olevaan ennakkoratkaisuasiaan C- 72/22 PPU, jossa on kyse sääntöjenvastaisesti jäsenvaltion alueelle tulleen kolmannen maan kansalaisen oikeudesta hakea kansainvälistä suojelua ja toisaalta jäsenvaltion oikeudesta vedota Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 72 artiklaan, jonka mukaan sopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskeva V osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. Ennakkoratkaisukysymyksen esittänyt Liettua on pyytänyt tuomioistuimen ratkaisua siitä, oikeuttaako joukoittaisen maahantulon tilanteen vuoksi julistettu kansallinen hätätila poikkeamaan menettelydirektiivin sääntelystä ja oikeudesta hakea kansainvälistä suojelua, jos henkilö on saapunut jäsenvaltion alueelle sääntöjenvastaisesti. Ratkaisuehdotuksen mukaan SEUT 72 artikla ei mahdollista EU:n turvapaikkalainsäädännöstä poikkeamista edes poikkeusoloissa, ja tällaiset kansalliset säännökset ovat menettelydirektiivin vastaisia. Tuomioistuin antaa asiassa lopullisen ratkaisunsa myöhemmin.

Valko-Venäjän toimien aiheuttamaan akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi komissio antoi 1.12.2021 ehdotuksen neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (COM(2021) 752 final). Ehdotuksella luotaisiin turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintaa koskeva menettely, jota sovellettaisiin henkilöihin, jotka on tavattu Latvian, Liettuan tai Puolan Valko-Venäjän vastaisen rajan läheisyydestä luvattoman ulkorajan ylittämisen jälkeen ja henkilöihin, jotka ovat ilmoittautuneet rajanylityspisteessä. Ehdotuksen tavoitteena on parantaa Valko-Venäjän toimien kohteeksi joutuneiden Latvian, Liettuan ja Puolan mahdollisuuksia hallita alueelleen jo suuntautunutta muuttoliikettä. Ehdotuksesta ilmenee komission näkemys siitä, miten pitkälle normaaliajan sääntelyllä voi joustaa voimassa olevien kansainvälisen suojelun hakemista koskevasta sääntelystä. Ehdotuksen mukaan edellä mainituille jäsenvaltioille annettaisiin tietyt mahdollisuudet poiketa hakemuksen käsittelyä, paluuta ja vastaanottoa koskevasta sääntelystä. Tämän lisäksi komissio toteaa, että jäsenvaltioilla on oikeus keskittää hakemuksen rekisteröintiä ja jättämistä koskevat toimet tiettyihin pisteisiin, esimerkiksi nimettyihin rajanylityspisteisiin. Samalla se myös painottaa jäsenvaltioiden velvollisuutta varmistaa hakijoiden tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemus mahdollisimman pian. Ehdotus ei siten anna mahdollisuutta estää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen.

Komissio antoi 14.12.2021 ehdotuksen Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi maahanmuuton ja turvapaikka-asioiden alalla (COM(2021) 890 final). Ehdotuksella luotaisiin pysyvä oikeudellinen kehys muuttoliikkeen välineellistämistilanteisiin vastaamiseksi. Asetus voisi tulla sovellettavaksi Schengenin rajasäännösten uudistamista koskevassa ehdotuksessa määriteltävässä muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa. Ehdotetuilla toimilla vastataan tilanteeseen, jossa henkilöt ovat jo ulkorajavaltioiden rajanylityspaikalla tai alueella, jolloin he ovat näiden valtioiden lainkäyttövallan piirissä. Komission ehdotus sisältää käytännössä vastaavat toimet kuin edellä mainitussa Puolan, Latvian ja Liettuan hyväksi annetussa päätösehdotuksessa. Myös tämä asetusta on tarkoitettu normaaliolojen lainsäädännöksi. Asetusehdotuksen käsittelyn yhteydessä komissio on tuonut vahvasti esiin, että mahdollisuus poiketa oikeudesta hakea turvapaikkaa on poissuljettu vaihtoehto, koska se olisi vastoin kansainvälisiä velvoitteita.

Vaikka edellä mainittu tarkoittaakin sitä, että jäsenvaltiolla ei ole juuri mahdollisuuksia rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottoa rajallaan, alueellaan tai kauttakul-

kualueellaan, se ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö jäsenvaltiolla olisi oikeus ja myös velvollisuus ylläpitää turvallisuutta ja yleistä järjestystä rajoillaan ja rajanylityspaikoillaan. Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi ehdotetussa väliaikaisissa hätätoimenpiteitä koskevassa neuvoston päätösehdotuksen johdantokappaleessa 25 todetaan, että "rajalla on vältettävä väkivaltaa kaikin keinoin, sekä asianomaisen jäsenvaltion alueellisen koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaamisen yhteydessä että pyrittäessä varmistamaan sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, mukaan lukien perheiden ja lasten, turvallisuus, jotka odottavat rauhallisesti mahdollisuutta hakea turvapaikkaa unionista. Jos asianomaisten jäsenvaltioiden ulkorajoilla tapahtuu väkivallantekoja, mukaan lukien tilanteessa, jossa kolmansien maiden kansalaiset yrittävät tunkeutua joukolla maahan ja käyttävät suhteettomia väkivaltaisista keinoista, asianomaisten jäsenvaltioiden olisi voitava toteuttaa tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseksi ja neuvoston päätöksen tehokkaan soveltamisen varmistamiseksi." Tilanteen hallinta saattaa vaatia jopa rajanylityspaikan tilapäisen sulkemisen tai muita akuutissa tilanteessa tarpeelliseksi arvioituja keinoja. Käytännössä tämä tarkoittaa maahanpääsyn estämistä sekä kansallisen lainsäädännön mukaisten yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyen toimivaltuuksien käyttämistä. Valittujen keinojen tulee kuitenkin olla oikeassa suhteessa siihen, ettei pääsyä turvapaikkamenettelyyn rajoiteta liikaa. Tilanteen hallinnalla turvataan myös rauhallisin keinoin Suomeen turvapaikkaa hakemaan pyrkivien oikeus hakea suojelua ja saada sitä tarvittaessa.

Euroopan perusoikeusvirasto (FRA) on kiinnittänyt maalla sijaitsevia ulkorajoja koskevassa raportissaan huomiota siihen, että rajanylityspaikkojen tulee olla kohtuullisen välimatkan päässä toisistaan, jotta rajajärjestelyt kunnioittavat EU:n perusoikeuskirjaa, Geneven pakolaisyleissopimusta ja muita kansainväliseen suojeluun liittyviä kansainvälisoikeudellisia velvoitteita ([Migration: Fundamental rights issues at land borders \(2020\)](#)). Suomen ja Venäjän välisen maarajan osalta on kuitenkin otettava huomioon, että rajanylityspaikoista määrätään maiden välisessä rajanylityspaikkasopimuksessa. Sopimuksen mukaan kumpikin osapuoli voi tarvittaessa yksipuolisesti päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta sopimuksessa tarkoitetuissa tilanteissa.

Ehdotetulla sääntelyllä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä on edellä kuvatulla tavalla tarkoitus ohjata henkilöitä käyttämään Suomen valtakunnanrajalla tähän tarkoitukseen avoinna olevia rajanylityspaikkoja. Rajavartioviranomaiset toimeenpanisivat päätöksen neuvoin, käskyin ja kehotuksin. Jos kuitenkin keskittämisestä ja mahdollisista maastorajalla olevista fyysisistä esteistä huolimatta ulkomaalainen saapuu Suomen alueelle ja siten Suomen lainkäyttövallan piiriin ja ilmoittaa paikalla olevalle viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa on otettava käsittelyyn. Sääntely ei siten mahdollistaisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemättä jättämistä, jos henkilö on esittänyt hakemuksen Suomen viranomaiselle Suomen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella. Henkilöä ei esimerkiksi voida suoraan määrätä palaamaan takaisin lähtövaltioon ja saapumaan uudelleen Suomeen tähän tarkoitukseen avoinna olevan rajanylityspaikan kautta. Sääntelyllä ei siten loukattaisi palautuskieltoa tai joukkokarkotuksen kieltoa. Sääntelyllä myös turvataan erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeus saada Suomesta kansainvälistä suojelua riippumatta siitä, mitä kautta he Suomen alueelle saapuvat. Sisäministeriössä on valmisteltu hallituksen esitysluonnos ulkomaalaislain muuttamisesta, jolla on tarkoitus ottaa Suomessa käyttöön menettelydirektiivin mukainen rajamenettely (SM010:00/2022). Rajamenettelyä voitaisiin soveltaa edellä kuvatussa tilanteessa.

Pykälän 3 momentti siirtyisi uudeksi *4 momentiksi*. Voimassa olevan momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin rajanylityspaikan sulkemista koskevan asian käsittelemisestä viipymättä poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken sekä asiaa koskevien ilmoitusten toimittamisesta Euroopan unionin asianomaisille toimielimille ja muille valtioille.

Poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1126/2019) ei tällä hetkellä ole säännöksiä asiasta toisin kuin rajavaltion väliaikaista palauttamista sisärajoille koskevan päätöksen käsittelystä. Säännös muutettaisiin tämän vuoksi mahdollisuudeksi säätää pykälässä tarkoitettua asiasta valtioneuvoston asetuksella. Lisäksi momentista poistettaisiin säännös siitä, että valtioneuvoston asetuksella säädettäisiin asiaa koskevien ilmoitusten toimittamisesta Euroopan unionin asianomaisille toimielimille ja muille valtioille, koska tarkempaa sääntelyä asiasta ei katsota tarpeelliseksi. Käytännössä sisäministeriö vastaa mainittujen ilmoitusten tekemisestä sen jälkeen, kun valtioneuvosto on tehnyt asiaa koskevan päätöksen sisäministeriön esittelystä.

39 a §. *Omaisuuksien tilapäinen luovutusvelvollisuus ja palveluiden tilapäinen suoritusvelvollisuus.* Pykälä on uusi. Pykälässä säädettäisiin vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoisen rajavartiomiehen oikeudesta määrätä yksityishenkilö, yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö antamaan lyhytaikaisesti Rajavartiolaitoksen käyttöön omaisuutta sekä yksityinen elinkeinonharjoittaja ja yksityinen yhteisö suorittamaan lyhytaikaisesti palveluja Rajavartiolaitokselle, jos Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista. Kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoinen rajavartiomies tarkoittaa käytännössä yleisjohtajatasoista Rajavartiolaitoksen virkamiestä. Rajavartiomiehellä tarkoitetaan rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 15 §:n mukaan Rajavartiolaitoksen virkamiestä, joka on saanut valtioneuvoston asetuksella säädettävän rajavartiomiehen koulutuksen ja jonka hallintoyksikön päällikkö on määrännyt rajavartiomieheksi.

Pykälän *1 momentin 1 kohdan* mukaan määräys voisi koskea Rajavartiolaitoksen 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. Kyseessä olisi omaisuuden lyhytaikainen käyttöoikeus, joka kestäisi ainoastaan kiireellisen yksittäisen tehtävän edellyttämän ajan. Omaisuuden omistusoikeus ei siirtyisi Rajavartiolaitokselle siltä osin kuin omaisuus, esimerkiksi kulkuneuvo tai tavara, on mahdollista palauttaa takaisin omistajalleen.

Kulkuneuvojen, työkoneiden tai muun kaluston käyttöönotto voi syntyä esimerkiksi tilanteissa, jossa Rajavartiolaitos tarvitsee niitä välttämättä kiireellisen tehtävän hoitamiseksi eikä Rajavartiolaitoksella itsellään ole tarvittavaa kalustoa lainkaan tai asian kiireellisyys ei siedä Rajavartiolaitoksen oman tai toisen toimivaltaisen viranomaisen kaluston paikalle saapumisen odottamista. Tällä voidaan tarkoittaa esimerkiksi tilannetta, jossa olisi välttämätöntä saada moottorikelkka Rajavartiolaitoksen käyttöön kiireellisen sairaankuljetuksen suorittamiseksi maastossa, kun tilanne ei siedä Rajavartiolaitoksen moottorikelkan paikalle saapumisen odottamista ilman kuljetettavan potilaan hengen ja terveyden vaarantumista. Rajavartiolaitoksen käyttöön voisi olla välttämätöntä määrätä luovutettavaksi myös esimerkiksi vene luvattoman rajanylittäjän läheisyydessä olevien ihmisten evakuoimiseksi vesistön yli turvalliselle alueelle silloin, kun Rajavartiolaitoksen venettä ei ole mahdollista saada paikalle ilman, että siitä voisi kokonaistilannearvion perusteella aiheutua vaaraa evakuoitaville henkilöille. Rajavartiolaitoksen käyttöön voitaisiin osoittaa myös traktori ja perävaunu esimerkiksi tilapäisen estelaitteen tai suojan rakentamiseksi tai materiaalin siirtämiseksi kiireellisen rajaturvallisuustehtävän suorittamiseksi silloin, kun tehtävän suorittaminen ei siedä viivytystä Rajavartiolaitoksen oman tai palveluntuottajan traktorin paikalle saamiseksi.

Poikkeuksellisissa tilanteissa voi olla tarve myös elintarvikkeille, viesti- ja tietoliikenneyhteyksille ja -välineille, muille välineille ja tarvikkeille sekä poltto-, voitelu- ja muille aineille, jos niitä ei ole saatavissa nopeasti normaalein hankintamenettelyin tai varautumistoiminnassa varatut resurssit eivät ole esimerkiksi tilanteen poikkeavan sijainnin vuoksi käytettävissä riittävän

nopeasti. Kyse voi olla esimerkiksi työkaluista, pienkoneista, valvontalaitteista sekä Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevien ja Rajavartiolaitokselle kansainvälistä tukea antavien henkilöiden majoittamisessa ja Rajavartiolaitoksen väliaikaisissa toimipisteissä tarvittavista irtaimista esineistä. Lisäksi Rajavartiolaitoksen palveluksessa tai toimenpiteiden kohteina olevan henkilömäärän merkittävästi kasvaessa tai Rajavartiolaitoksen toimiessa väliaikaisesti haltuun otetuissa kiinteistöissä tai alueilla Rajavartiolaitoksella saattaa tulla tarve saada käyttöön erilaisia energiansaannin turvaamisessa välttämättömiä tavaroita, kuten esimerkiksi sähkövoimakoneita tai polttoainesäiliöitä.

Tilanteen hallinta tai sen ottaminen hallintaan voi vaatia rajainfrastruktuurin nopeaa laajentamista. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rajavalvonta palautetaan väliaikaisesti sisärajalle, jossa esimerkiksi Schengenin rajasäännösten perusteella ei saa olla muun muassa liikenteen sujuvuutta häiritseviä esteitä. Sisärajoilla ei voi myöskään käyttää rajavalvontaan tarkoitettuja valvontalaitteita kuin rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen aikana. Rajavartiolaitoksen ottaessa haltuun tilapäisiä toimipisteitä, voi esimerkiksi kiinteistöissä jo olevien kiinteiden valvontajärjestelmien käyttö olla välttämätöntä toimipisteen toiminnan ja siellä oleskelevien ihmisten suojaamiseksi vaaroilta. Vastaavasti kiinteistöissä jo olevien tavaroiden, kuten huonekalujen, polttoainesäiliöiden tai varavoimakoneiden käyttöönotto voi olla harvaan asutuilla valtakunnan rajan läheisillä alueilla tai merialueella tilanteeseen nähden välttämätön toimenpide toiminnan käynnistämiseksi tilanteen edellyttämässä aikataulussa.

Omaisuuksien luovutusvelvollisuus ei koskisi tiloja, alueita tai rakennuksia. Voimassa olevassa rajavartiolain 39 §:n 3 momentissa säädetään kiinteistöjen tilapäisestä käyttöoikeudesta ja siihen sovellettavasta menettelystä.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan rajavartiomies voisi määrätä suorittamaan käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan Rajavartiolaitokselle tehtävän suorittamiseksi tarvittavia majoitus-, kuljetus-, korjaamo-, huolto- ja rakentamispalveluja, tieto- ja viestintäteknisiä palveluja tai muita vastaavia palveluja. Palvelujen tarve voi liittyä esimerkiksi edellä kuvattuihin tilanteisiin, joissa on tarve myös saada Rajavartiolaitoksen käyttöön momentin 1 kohdassa tarkoitettua omaisuutta. Majoitus- ja kuljetuspalveluja voi olla tarve käyttää Rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilöstön, Rajavartiolaitokselle kansainvälistä tukea antavien henkilöiden sekä Rajavartiolaitoksen toimenpiteiden kohteena olevien henkilöiden tarpeisiin. Kuljetuspalvelujen osalta kyse olisi yksittäisestä lyhytaikaisesta tarpeesta, joka poikkeaisi valmiuslakiin esitettävässä uudessa 122 a §:ssä tarkoitetuista kuljetuspalveluista (HE 63/2022 vp). Majoituspalveluilla tarkoitettaisiin majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain (308/2016) mukaista majoitustoimintaa harjoittavien tarjoamaa majoituspalvelua. Säännöksessä tarkoitettuja korjaamo- ja huoltopalveluita voisivat koskea sekä kulkuneuvoja että erilaisia laitteita. Rakentamispalveluja tarvittaisiin lähinnä valvonta-, este-, suoja- ja opaslaitteiden, kulku-urien ja -väylien sekä tieto- ja viestiliikenneverkkojen ja energiansiirtoväylien rakentamista palveleviin tarkoituksiin tilanteissa, joissa olemassa oleva infrastruktuuri ei riitä rajaturvallisuustilanteen hallitsemiseksi.

Palvelujen suoritusvelvollisuus kohdistuisi elinkeinonharjoittajiin, jotka muutoinkin tarjoavat säännöksessä tarkoitettuja palveluja. Sääntelyn tarkoituksena olisi varmistaa se, että palvelut suoritettaisiin nimenomaan Rajavartiolaitokselle silloin, kun se on Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittamiseksi välttämätöntä. Rajavartiolaitos maksaisi sille suoritetuista palveluista käyvän hinnan mukaisen korvauksen eli vastaavan summan kuin muukin kyseisten palvelujen käyttäjä. Käytännössä tilanteet olisivat sellaisia, joissa hankinta jää alle kansallisen kynnysarvon tai jotka antavat perusteet hyödyntää palvelujen hankinnoissa julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin (1397/2016) tai julkisista puolustus- ja turvallisuusuhankinnoista annettuun lakiin (1531/2011) sisältyviä suorahankintaperusteita kansallisen ja EU-kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa.

Pykälän 2 momentin mukaan Rajavartiolaitos suorittaisi käyttöön otetusta omaisuudesta täyden korvauksen sekä korvaisi käyttöön otetulle omaisuudelle aiheutuneen vahingon. Korvauksen suuruus arvioitaisiin tapauskohtaisesti. Korvaus maksettaisiin joko omaisuuden omistajalle tai sen haltijalle. Korvattava vahinko, mukaan lukien mahdollinen ansiotulon menetys, olisi pysyttävä näyttämään toteen. Rajavartiomies ei saisi määrätä luovutettavaksi Rajavartiolaitoksen käyttöön sellaista omaisuutta, jota omaisuuden omistaja tai haltija itse tarvitsee samanaikaisesti onnettomuuden tai muun vakavan tilanteen torjumiseksi, ellei se olisi välttämätöntä ihmishengen pelastamiseksi. Sääntely olisi tältä osin samankaltainen kuin pelastuslain 36 §:ssä. Muun vakavan tilanteen torjumiseksi tarvittava omaisuus voisi tarkoittaa esimerkiksi omaisuutta, jota tarvitaan kyseisellä hetkellä huoltovarmuuskriittisen toiminnan suorittamiseksi.

Pykälässä tarkoitetut määräykset voitaisiin antaa vain viimesijaisena keinona, jos tilanteen hallitseminen ei muutoin ole mahdollista. Ensisijaisesti tulisi varmistua lakisääteisten tehtävien suorittamisesta Rajavartiolaitoksen omin resurssein tai muilta viranomaisilta saatavan virkaavun tuella. Pykälässä tarkoitetuista toimenpiteistä olisi mahdollista valittaa hallinto-oikeuteen sen mukaan kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

50 §. Esteet. Voimassa olevan pykälän mukaan maanomistaja tai maa-alueen haltija on rajavyöhykkeellä velvollinen sallimaan valtion kustannuksella aidan rakentamisen Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten nojalla Suomen rajalle muodostetun raja-aukon reunaan (*raja-aita*). Raja-aukko on Suomen ja Venäjän välisellä rajalla yleensä metsään hakattu, kahdeksan tai kymmenen metrin levyinen alue, josta puolet ulottuu kummankin sopimuspuolen alueelle. Voimassa oleva säännös mahdollistaa aidan rakentamisen rajaviivasta alkavan raja-aukon sisämaan puoleiselle ulkoreunalle. Suomen ja Venäjän välisen rajajärjestyssopimuksen (SopS 32/1960) 7 artiklan mukaan raja-aukko on pidettävä koko leveydeltään asianmukaisessa kunnossa sekä tarpeen vaatiessa puhdistettava pensaista ynnä muusta näkyvyyttä haittaavasta kasvillisuudesta. Muiden kuin rajan merkitsemistä varten tarvittavien rakennelmien pystyttäminen raja-aukolle on kielletty.

Tällä hetkellä itärajalla ei ole rajavalvontaa tukevia aitarakennelmia. Sen sijaan osalla itärajaa on keveitä aitoja kotieläinten ja porojen rajanylitysten ehkäisemiseksi. Suomen turvallisuusympäristö on viime kuukausina muuttunut perusteellisesti ja pitkäaikaisesti, mikä edellyttää myös rajaturvallisuuden ja rajavalvonnan vahvistamista. Yhtenä keinona voidaan pitää itärajalla olevan rajainfrastruktuurin vahvistamista.

Voimassa oleva pykälä ei mahdollista raja-aidan lisäksi muunlaisten esteiden rakentamista, eikä esteitä voida sijoittaa rajavyöhykkeellä muualle kuin raja-aukon reunaan. Pykälää muutettaisiin niin, että maa- tai vesialueen omistaja ja haltija olisivat velvollisia sallimaan valtion kustannuksella myös muunlaisten esteiden kuin raja-aidan rakentamisen rajavyöhykkeelle, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Pykälän otsikkoa muutettaisiin vastaavasti. Aitojen lisäksi esteinä voitaisiin käyttää esimerkiksi betoniporsaita, puomeja, tynnyreitä, suurhiekkasäkkejä, kompastusesteitä, hidastetöyssyjä, kaivantoja, hiekka- ja lumivalleja, kivimurrosteita tai kulkuneuvojen pysäytysverkkoja. Esteet voisivat sijaita myös muualla rajavyöhykkeellä kuin raja-aukon reunassa ja ne voisivat olla joko pysyviä tai tilapäisiä. Esteitä ei kuitenkaan saisi rakentaa rikoslain 24 luvun 11 §:ssä tarkoitetuille kotirauhan piiriin kuuluville alueille. Säännöksessä tarkoitettuja kotirauhan suojaamia paikkoja ovat asunnot, loma-asunnot ja muut asumiseen tarkoitettut tilat, kuten hotellihuoneet, teltat, asuntovaunut ja asuttavat alukset, sekä asuintalojen porraskäytävät ja asukkaiden yksityisaluetta olevat pihat niihin välittömästi liittyvine rakennuksineen.

Esteiden rakentamisessa on kyse varautumisesta mahdollisiin rajaturvallisuutta vaarantaviin uhiin. Esteiden rakentaminen tehostaisi rajaturvallisuuden ylläpitämistä normaalioloissa, häiriötilanteissa ja poikkeusoloissa sekä parantaisi myös alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista sekä varautumista sotilaallisen maanpuolustuksen tilanteisiin. Kyse voi olla myös laajamittaiseen laittomaan maahantuloon liittyvistä tilanteista erityisesti silloin kun niihin liittyy vieraan valtion hybridivaikuttamista. Esteet hidastaisivat mahdollisten luvottomien rajanylittäjien saapumista maahan, mikä lisää todennäköisyyttä sille, että laittomat rajanylittäjät saadaan otettua kiinni valtakunnanrajan läheisyydessä. Tätä tavoitetta edistävät myös esteeseen liittyvät tekninen valvonta ja riittävä kulku-ura. Ennakollinen varautuminen myös lainsäädännön tasolla on välttämätöntä, jotta tilanteeseen pystytään vastaamaan tarkoituksenmukaisin toimenpitein. Esterakennelmien tyyppiä, sijaintia, konkreettista rakentamista, ajallista pysyvyyttä ja seurauksia harkitessa olisi arvioitava eri vaihtoehtojen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta. Esteet tulisi valita ja sijoittaa maastoon tarkoituksenmukaisella tavalla niin, että niillä tavoiteltu päämäärä voidaan saavuttaa, mutta esimerkiksi maa- ja vesialueiden omistajien ja haltijoiden sekä saamelaisten ei rajoiteta enempää kuin on välttämätöntä. Tätä koskeva säännös sisältyisi pykälän 2 momenttiin. Momentin mukaan pysyvän esteen rakentamisesta olisi myös ennakolta hyvässä ajoin ilmoitettava maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle. Tilapäisten esteiden osalta ei ehdoteta vastaavaa säännöstä, mutta tällaisistakin esteistä on tarpeen ilmoittaa maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle heti kun se on mahdollista.

Voimassa olevan pykälä ei sisällä säännöksiä raja-aidasta mahdollisesti aiheutuvan haitan ja vahingon korvaamisesta. Tätä voidaan pitää tarkoituksenmukaisena, koska pykälän mukaan raja-aita voidaan rakentaa vain raja-aukon reunaan. Pykälää täsmennettäisiin niin, että siltä osin kuin este rakennettaisiin muualle kuin raja-aukon reunaan, maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle suoritettaisiin esteestä aiheutuvasta vahingosta ja haitasta käyvän hinnan mukainen korvaus. Ensisijaisesti esteet pyrittäisiin kuitenkin sijoittamaan niin, että niistä aiheutuu mahdollisimman vähän haittaa maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle. Tämän pykälän mukaisesti maksettava korvaus koskisi nimenomaisesti esteestä aiheutuvaa vahinkoa ja haittaa, joka liittyy maa- tai vesialueen hyödyntämiseen. Korvauksen määrittämisessä otettaisiin huomioon se, onko kyse pysyvästä vai tilapäisestä esteestä. Korvaus maksettaisiin joko alueen omistajalle tai haltijalle sen mukaan, kummalle vahinkoa tai haittaa aiheutuu. Esteen rakentamisen yhteydessä suoritettavista maaston muokkaustöistä ja niistä maksettavista korvauksista säädetäisiin 50 a §:ssä. Muutoksenhausta säädetäisiin 60 §:ssä.

50 a §. *Raja-aukko, rajavyöhykkeen kulku-urat ja tiet sekä esteiden ylläpito.* Pykälän sääntelyä täydennettäisiin 50 §:ään ehdotettavan esteiden rakentamista koskevan sääntelyn vuoksi.

Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 2 kohta, jossa säädetäisiin nimenomaisesti maa- tai vesialueen omistajan ja haltijan velvollisuudesta sallia valtion kustannuksella rajavyöhykkeellä ja rajavyöhykkeen takarajalla Rajavartiolaitoksen välttämättömän tehtävän suorittamiseksi sekä esteiden rakentamiseksi ja ylläpitämiseksi tarpeellisen kulku-uran ja enintään 10 metriä leveän tien rakentamisen. Kulku-uralla tarkoitetaan voimassa olevassa sääntelyssä lähtökohtaisesti raja-aukon välittömässä läheisyydessä ja rajavyöhykkeen takarajalla kulkevaa uraa, joka mahdollistaa Rajavartiolaitoksen partiotoiminnan eli rajavartioiden liikkumisen jalan, suksin ja maastoajoneuvoilla rajojen valvonnassa (HE 220/2013 vp). Rajavartiolaitoksen operatiivisen liikkumisen lisäksi kulku-uraa tarvitaan rajavalvontaan liittyvien laitteiden ja esteiden rakentamiseen ja ylläpitoon sekä kehittyvän teknisen valvonnan tarpeisiin. Pyrkimyksenä on saada kulku-urat suurimmilta osin vähintään maastoajoneuvolla eli moottorikelkoilla ja maastomönkijöillä ajettaviksi. Kulku-uraa ei edellä mainitun hallituksen esityksen mukaan saisi rakentaa leveämmäksi kuin mitä välttämätön liikkuminen uralla edellyttää.

Rajavartiolaitoksen operatiivinen toiminta ja erityisesti mahdollisten pysyvien esteiden rakentaminen, ylläpito ja valvonta edellyttävät, että rajavyöhykkeellä on osittain mahdollista liikkua myös muilla ajoneuvoilla kuin maastoajoneuvoilla. Tätä tarkoitusta varten 2 kohdassa sallittaisiin myös tien rakentaminen. Tien osalta säädettäisiin kuitenkin sen enimmäisleveydestä, joka olisi 10 metriä. Enimmäisleveys tarkoittaisi tien ajoradan enimmäisleveyttä. Tiealue vastaisi kantavuudeltaan, leveydeltään ja rakenteeltaan esimerkiksi ympäri vuoden puutavara-autojen käytössä olevaa metsätietä. Tien rakentaminen olisi välttämätöntä Rajavartiolaitoksen operatiivisten tehtävien hoitamisessa sekä esteiden rakentamisessa ja ylläpitämisessä tarvittavien ajoneuvojen ja koneiden liikkumisen sekä tienpidon turvaamisen vuoksi koko itärajalta ympäri vuoden. Ajoradan lisäksi tien rakentamiseen kuuluvat esimerkiksi ojat, penkereet, kalliroleikkaukset, tieliittymät, käyntö- ja kohtauspaiikat sekä tien käytön tai ylläpidon vuoksi välttämättä raivattuna pidettävät alueet. Näistä säädettäisiin tarkemmin pykälän 1 momentin 3 kohdassa.

Pykälän 1 momentin 3 kohtaan siirrettäisiin voimassa olevan 2 kohdan sääntely tarvittavin täydennyksin. Säännöksen mukaan maa- tai vesialueen omistaja ja haltija olisivat velvollisia sallimaan valtion kustannuksella esteiden, kulku-uran tai tien rakentamista ja ylläpitoa haittaavien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen ja välttämättömien maansiirto- ja vesirakennustöiden tekemisen. Säännöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa ehdotettavan 50 §:ssä tarkoitettujen esteiden ja 50 a § 1 momentin 2 kohdassa tarkoitettujen kulku-urien ja teiden rakentamisen ja ylläpitämisen edellyttämät toimenpiteet maastossa ja vesistöillä. Tavoitteena ovat pitkäikäiset ja palvelusturvalliset rakennelmat sekä kyky huoltaa niitä koneellisesti. Esteiden, kulku-urien sekä teiden rakentaminen voi edellyttää melko mittavienkin maansiirto- ja vesirakennustöiden tekemistä. Maansiirtotöillä tarkoitetaan esimerkiksi kivien tai maamassojen siirtämistä, kallion räjäyttämistä tai luiskien rakentamista. Vesirakennustöillä tarkoitetaan esimerkiksi ojien kaivamista, ojarumpujen asentamista, ruoppausta, vesialueen täyttämistä tai esteiden ankkurointia.

Pykälän 1 momentin 4 kohtaan siirrettäisiin voimassa olevan 1 momentin 3 kohdan sääntely tarvittavin muutoksina. Voimassa olevan säännöksen mukaan maa- tai vesialueen omistaja tai haltija on velvollinen sallimaan valtion kustannuksella kulku-uran edellyttämien vähäisten rakennelmien rakentamisen. Perustelujen mukaan vähäisillä rakennelmilla tarkoitetaan esimerkiksi pitkospuita, kaiteita ja vesistön ylittäviä siltoja, jotka ovat tarpeen jalan, suksin ja maastoajoneuvoilla liikkumista varten. Säännöstä muutettaisiin niin, että maa- tai vesialueen omistaja ja haltija olisivat velvollisia sallimaan valtion kustannuksella vähäisten rakennelmien sijaan kulku-uran tai tien edellyttämien välttämättömien rakennelmien rakentamisen. Välttämättömillä rakenteilla tarkoitettaisiin esimerkiksi pitkospuita, kaiteita ja siltoja, jotka ovat tarpeen esimerkiksi jalan, suksin ja ajoneuvoilla liikkumista varten.

Pykälän 2 ja 3 momenttiin tehtäisiin 1 momenttiin ehdotettavia muutoksia vastaavat täydennykset maansiirto- ja vesirakennustöistä sekä teiden rakentamisesta. Sääntelyä ei muutettaisi muilta osin.

52 §. Rajavyöhykelupa. Pykälässä säädetään luvanvaraisista toimista rajavyöhykkeellä. Rajavyöhykkeellä oleskelun lisäksi luvanvaraista on esimerkiksi rakennusten rakentaminen 50 metriä lähemmäksi rajaviivaa (1 momentin 3 kohta). Pykälän 1 momenttiin lisättäisiin uusi 3 a kohta, jonka mukaan luvanvaraista olisi myös Rajavartiolaitoksen partiotoimintaa ja muuta rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellista toimintaa haittaavien rakennusten, aitojen ja vastaavien rakennelmien rakentaminen 50 metriä 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. Säännöksellä pyrittäisiin turvaamaan 50 §:ssä tarkoitettujen esteiden asianmukainen ylläpitäminen ja valvonta sekä Rajavartiolaitoksen tekni-

nen valvonta ja partiotoiminta. Kyseessä ei olisi ehdoton kieltä rakentaa säännöksessä tarkoitetuille alueille. Sääntely eroaisi siten 51 §:n mukaisista kielloista, joihin kuuluu muun muassa kieltä rakentaa 50 metriä lähemmäksi rajaviivaa.

Rajavyöhykelupahakemuksen tekemisen kautta Rajavartiolaitoksella olisi mahdollisuus tarvittaessa keskustella maanomistajan tai -haltijan kanssa siitä, millaisia rakennelmia on mahdollista rakentaa säännöksessä tarkoitettulle alueelle ilman, että niistä olisi haittaa Rajavartiolaitokselle tai yleisemmin rajaturvallisuuden ylläpitämiselle. Esimerkiksi joissakin tapauksissa voi olla mahdollista, että aita tai muu rakennelma voidaan rakentaa siten, ettei siitä ole haittaa Rajavartiolaitoksen partiotoiminnalle tai esteen ylläpidolle. Lain 53 §:n mukaan rajavyöhykelupaan voidaan sisällyttää rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta välttämättömiä ehtoja, jotka koskevat 52 §:n 1 momentin mukaista toimintaa ja liikkumista rajavyöhykkeellä. Lupaehtoja voidaan muuttaa, jos luvan antamisen edellytyksissä tapahtuu olennainen muutos.

60 §. Suullisesti annettava päätös ja muutoksenhaku. Pykälään lisättäisiin esteiden rakentamista ja niihin liittyviä muita toimenpiteitä koskevat muutoksenhakusäännökset. Esteiden rakentamista ja 50 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevaan päätökseen ei saisi hakea muutosta valittamalla. Tämä olisi perusteltua toimenpiteiden painavan yhteiskunnallisen intressin vuoksi. Esteiden rakentaminen ja mainittujen toimenpiteiden suorittaminen olisivat ehdotetun sääntelyn mukaan mahdollisia vain rajavyöhykkeellä, jolla oleskelu ja eräät muutkin toimet ovat luvanvaraisia. Sen sijaan esteiden rakentamisesta ja 50 a §:n 1 momentissa tarkoitetuista toimenpiteistä aiheutuvasta vahingosta ja haitasta maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle maksettavia korvauksia koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Korvausasiaa koskeva muutoksenhaku ei kuitenkaan estäisi esteiden rakentamista tai 50 a §:n 1 momentissa tarkoitettujen toimenpiteiden suorittamista.

8 Lakia alemman asteinen sääntely

Ehdotettu rajavartiolain 16 §:n sanamuodon täsmentäminen edellyttää myös valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 6 §:n 7 kohdan sanamuodon tarkistamista.

9 Voimaantulo

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian.

10 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunta on korostanut normaaliolojen lainsäädännön ja perusoikeuksiin mahdollisimman vähän puuttuvien toimivaltuuksien ensisijaisuutta (PeVM 17/2020 vp, PeVM 9/2020 vp ja PeVL 14/2020 vp). Perusoikeusrajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tavoitteen saavuttamiseksi ja muutenkin suhteellisuusvaatimuksen mukaisia. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on korostettu, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVL 20/2020 vp ja PeVM 11/2020 vp). Ehdotettujen toimenpiteiden tulee siten olla tehokkaita niille asetetun tavoitteen saavuttamiseksi.

Rajanylitysliikenteen rajoittaminen

Rajavartiolain 16 §:n 1 momentissa tarkoitetuilla rajanylitysliikenteen rajoituksilla on niiden tarkoituksesta ja laajuudesta riippuen monenlaisia vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Rajoituksia harkitessa on otettava huomioon muun muassa perustuslain 6 §:ssä turvattu yhdenvertaisuus, 7 §:ssä turvattu oikeus elämään, 9 §:ssä turvattu liikkumisvapaus, 18

§:ssä turvattu oikeus työhön ja elinkeinovapaus sekä 19 §:n 3 momentissa todettu julkisen vallan velvollisuus turvata riittävät terveystalvet ja edistää väestön terveyttä. Yleisellä tasolla rajoituksilla on liittynä perustuslain 22 §:n säännökseen julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Asiaa koskevan valtioneuvoston tai kiiretilanteessa sisäministeriön päätöksen yhteydessä olisi arvioitava rajoitusten vaikutuksia ja oikeasuhtaisuutta rajoituksilla suojattaviin etuihin nähden. Rajoitusten olisi ehdotettavan sääntelyn mukaan oltava välttämättömiä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Rajanylitysliikennettä ei saisi rajoittaa enempää kuin mikä on välttämätöntä tällaisen uhan torjumiseksi.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään painottanut, että kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. *M.N. ja muut v. Belgia*, 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp, PeVL 15/2022 vp). Toimien tulee valiokunnan mukaan tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskeva ehdotus on merkityksellinen useiden Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattujen oikeuksien kannalta. Tältä osin keskeisimpiä ovat oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palautuskielto ja joukkokarkotusten kielto (19 artikla), syrjinnän kielto (21 artikla) ja lapsen oikeudet (24 artikla). Perustuslaissa turvattujen perusoikeuksien osalta ehdotus on merkityksellinen ennen kaikkea 6 §:ssä turvattun yhdenvertaisuuden, 7 §:ssä turvattujen henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden, 9 §:ssä turvattun liikkumisvapauden sekä 21 §:ssä säädettyjen oikeusturva koskevien oikeuksien kannalta.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perusoikeusuudistuksen esitöiden (HE 309/1993 vp, s. 52/I) mukaan säännöksen lähtökohtana on kansainvälisen oikeuden voimassa oleva pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan. Säännöksen perusteluiden mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa on säädetävä lailla, jonka on vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. 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.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Palauttamiskiello on perusoikeussäännöksen perusteluiden (HE 309/1993 vp, s. 52/II) mukaan tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon. Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklan mukaan joukkokarkotukset kielletään. Ketään ei myöskään saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Palautuskielto sisältyy myös Geneven pakolaisopimukseen, YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevaan yleissopimukseen, kidutuksen

vastaiseen yleissopimukseen sekä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja sen neljänteen lisäpöytäkirjaan (joukkokarkotuksen kieltö). Palautuskieltö on ehdoton, eikä siitä ole mahdollista poiketa edes poikkeusolojen aikana. Euroopan ihmisoikeustuomioistuim on käsitellyt mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua ja siihen liittyvää palautuskieltöä ja joukkokarkotuksen kieltöä muun muassa tuomioissaan *Ilias ja Ahmed v. Unkari* (47287/15, 14.3.2017), *M.K. v. Puola* (40503/17, 42902/17 ja 43643/17, 23.7.2020), *N.D. ja N.T. v. Espanja* (8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020) ja *M.H. ja muut v. Kroatia* (15670/18 ja 43115/18, 18.11.2021).

Kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet rajoittavat merkittävästi Suomen toimintavapautta eri aloilla. Tätä ilmentää myös Suomen sitoutuminen kansainväliseen yhteistyöhön perustuslain 1 §:n 3 momentin mukaan sekä perustuslain 1 §:n 2 momentissa turvattu valtiosäännön yleinen arvoperusta, jossa turvataan ihmisarvon loukkaamattomuus ja yksilön vapaus ja oikeudet sekä edistetään oikeudenmukaisuutta yhteiskunnassa. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että Suomen tulee pyrkiä huolehtimaan siitä, että palautuskiellon ehdottomuutta ei tehdä suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palautuskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden valtiosääntöinen sääntely tai sitä turvaavat oikeudelliset käytännöt eivät kykene takaamaan kiellon asianmukaista soveltamista (PeVL 20/2017 vp). Euroopan ihmisoikeustuomioistuim on ratkaisukäytännössään painottanut valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32 ja 33/1980) 27 artiklaa, jonka mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle (ks. *N.D. ja N.T. v. Espanja*, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020, kohdat 109 ja 190).

Edellä mainitusta seuraa se, että kansallisilla lainsäädäntötoimilla ei voida poiketa oikeudesta hakea turvapaikkaa Suomesta. Suomella on kuitenkin mahdollisuus ja oikeus ohjata maahan-tulijoita tietyille rajanylityspaikoille, jotta voidaan varmistaa viranomaisten resurssien riittävyys ja sitä kautta turvata Suomen sisäistä järjestystä ja turvallisuutta. Tämä edellyttää siitä, että tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn turvataan ja että hakijat saavat tietoa lähimmästä paikasta, jossa hakemuksen voi tehdä. Valtioneuvoston olisi kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä harkitessaan tehtävä kussakin tilanteessa tapauskohtainen arvio. Arvioinnissa olisi otettava huomioon tähän tarkoitukseen avoinna olevan yhden tai useamman rajanylityspaikan maantieteellinen sijainti ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeus-turvasta huolehtiminen. Kansainvälisen suojelun hakemista ei saisi keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä säännöksessä tarkoitettun uhan torjumiseksi. Suomella on myös oikeus ja velvollisuus puolustaa sekä omia rajojaan että Schengen-alueen ulkorajoja estämällä maahan-pääsy, mikäli maahan-tulijat esimerkiksi suurta lukumääräänsä ja joukkovoimaa hyväksikäyt-täen pyrkisivät maahan muualta kuin avoinna olevan rajanylityspaikan kautta.

Ehdotetulla sääntelyllä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä on tarkoitus tuoda käyttöön lisää keinoja muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi. Säännöksillä ei kuitenkaan poikettaisi oikeudesta hakea turvapaikkaa. Sääntely olisi sovellettavissa ainoastaan vakavissa tapauksissa ja se mahdollistaisi tapauskohtaisen harkinnan valtioneuvoston päätöstä tehtäessä. Sääntely ei mahdollistaisi kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemättä jättämistä, jos henkilö on esittänyt hakemuksen Suomen viranomaiselle Suomen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella. Sääntelyllä ei siten loukattaisi palautuskieltöä tai joukkokarkotuksen kieltöä. Sääntelyn soveltamistilanteet voivat olla hyvin erilaisia, eikä niitä voida kaikilta osin tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritellä nykyisessä turvallisuustilanteessa. Tältä osin hallitus katsoo perustelluksi ottaa käyttöön osittain uudenlaisen tulkinnan tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden vaatimuksista. Sääntelyn soveltamiskynnys olisi kuitenkin korkea, koska se sisältäisi välttämättömyyskriteerin sekä sen, että edellytyksenä on vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjuminen. Ehdotettua

sääntelyä voidaan pitää perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta oikeasuhtaisena, kun otetaan huomioon sääntelyn taustalla olevat painavat yhteiskunnalliset intressit.

Esteiden rakentaminen rajavyöhykkeelle

Esityksessä ehdotetaan rajavartiolaikiin täydentävää sääntelyä esteiden rakentamisesta rajavyöhykkeelle. Sääntely on merkityksellistä erityisesti perustuslaissa turvattujen omaisuuden suojan (15 §), työn ja elinkeinovapauden (18 §) ja saamelaisten oikeuksien (17 §:n 3 momentti) kannalta. Rajavyöhykkeellä oleskelu on rajavartiolain 52 §:n mukaan luvanvaraista, joten esteitä koskevaa sääntelyä ei ole tarpeen tarkemmin arvioida liikkumisvapautta koskevan perustuslain säännöksen (9 §) näkökulmasta.

Perustuslain 15 §:n 1 momentin mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään todennut, että omistajan oikeuksia voidaan rajoittaa lailla, joka täyttää perusoikeutta rajoittavalle laille asetetut yleiset edellytykset. Perustuslakivaliokunta on pitänyt sääntelyn oikeasuhtaisuuden näkökulmasta merkityksellisenä, että yksityiselle aiheutuva vahinko korvataan (esim. PeVL 51/2006 vp). Perustuslakivaliokunta on myös katsonut, että omaisuuden suojan rajoitus ei saa olla omistajan kannalta kohtuuton. Huomioon on otettava kulloinkin kysymyksessä olevan omaisuuden erityisluonne ja rajoituksen on perustuttava lain täsmällisiin säännöksiin (esim. PeVL 19/2021 vp, PeVL 32/2009 vp, PeVL 36/2004 vp, PeVL 4/2000 vp, PeVL 34/2000 vp, PeVL 8/2002 vp ja PeVL 63/2002 vp).

Perustuslakivaliokunta on joissakin tapauksissa pitänyt omaisuuden käyttörajoitusta niin merkittävänä, että se on tosiasiallisilta vaikutuksiltaan rinnastettu pakkolunastukseen (PeVL 32/2010 vp ja PeVL 38/1998 vp). Kyseessä on kokonaisvaltainen harkinta, jossa merkityksellisiä seikkoja voivat olla muun muassa, kuinka erityisestä rajoitustoimenpiteestä on kyse, kuinka kokonaisvaltaiseksi rajoituksesta aiheutuva omaisuuden arvonmenetyks muodostuu sekä kuinka ekologisesti haitallisen tai muutoin vahingollisen toiminnan rajoittamisesta on kysymys. Lisäksi harkinnassa voi olla merkitystä myös esimerkiksi toimenpiteen kohtuullisuudella sekä sen tarkoituksensa painavuudella, jonka vuoksi rajoitus asetetaan (PeVL 61/2010 vp). Perustuslakivaliokunta on katsonut, että omaisuuteen voidaan kohdistaa varsin pitkälle meneviä rajoituksia siten, että sääntelyä arvioidaan omaisuuden rajoituksena, eikä pakkolunastamisena, jos käyttöoikeuksien laajuus on kuitenkin rajoitettu, eikä alueen omistaja valiokunnan mielestä menetä käyttöoikeuden johdosta kokonaan mahdollisuutta käyttää omaisuuttaan normaalilla käyttötavalla (PeVL 8/2017 vp).

Euroopan ihmisoikeussopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklan mukaan jokaisella luonnollisella tai oikeushenkilöllä on oikeus nauttia rauhassa omaisuudestaan. Keneltäkään ei saa riistää hänen omaisuuttaan paitsi julkisen edun nimissä ja laissa määrättyjen ehtojen sekä kansainvälisen oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti (ks. myös PeVL 7/2018 vp ja PeVL 8/2017 vp). Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten käytännössä omaisuuden suojaa koskevan määräyksen on katsottu antavan suojaa paitsi muodollista pakkolunastusta myös tosiasiallista omaisuuden pakko-ottoa vastaan. Tuomioistuin on tällaisissa tapauksissa antanut merkitystä sille, että omistajaa on estetty määräämästä omaisuutensa käytöstä. Kyse on ollut tuomioistuimen mukaan siitä, että omistajaa on estetty nauttimasta rauhassa omaisuudestaan (*Papamichalopoulos ym. v. Kreikka* (24.6.1993), kohdat 43—45, *Vasilescu v. Romania* (22.5.1998), kohdat 51—53).

Esteitä koskevassa rajavartiolain sääntelyssä ei ole kyse omaisuuden pakkolunastuksesta. Ehdotetulle sääntelylle on painava yhteiskunnallinen tarve, joka kytkeytyy keskeisesti turvalli-

suustilanteen pysyvään muutokseen ja välttämättömyyteen vahvistaa rajaturvallisuutta sekä turvata Suomen alueellinen koskemattomuus. Ehdotetun sääntelyn mukaan maa- tai vesialueen omistaja ja haltija olisivat velvollisia rajavyöhykkeellä sallimaan valtion kustannuksella esteiden ja niihin liittyvien kulku-urien ja teiden rakentamisen sekä esteiden, kulku-urien ja teiden rakentamiseksi välttämättömien puiden ja kasvillisuuden poistamisen sekä maansiirto- ja vesirakennustyöt. Sääntelyllä ei asetettaisi rajoituksia työn tai elinkeinon harjoittamiseen rajavyöhykkeellä. Alueen omistajan tai haltijan oikeus määrätä omaisuudesta ei esty esteitä koskevan sääntelyn vuoksi tavalla, jolla rajoitus rinnastuisi tosiasiallisesti pakkolunastukseen. Toimenpiteistä aiheutuva vahinko ja haitta korvattaisiin käyvän hinnan mukaan. Korvausta koskevaan päätökseen saisi hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen. Sääntely täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset, eikä muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisilla alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännös turvaa saamelaisten aseman maan ainoana alkuperäiskansana siihen liittyvine kansainvälisistä sopimuksista ilmenevine oikeuksineen. Säännös ei rajoitu ainoastaan kielellisten oikeuksien turvaamiseen, vaan se ulottuu laajemmin turvaamaan saamelaisten kulttuurimuotoa, johon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, kalastus ja metsästys, ja tarjoaa valtiosääntöisen perustan heidän elinolosuhteidensa kehittämiseksi heidän omaa kulttuuriperinnettään kunnioittaen (HE 309/1993 vp, s. 65). Ehdotetulla sääntelyllä ei ole itsessään vaikutusta saamelaisten asemaan, mutta mahdollisten esteiden rakentamisessa saamelaisalueille olisi otettava huomioon edellä mainittu sääntely.

Omaisuu den luovutusvelvollisuus ja palveluiden suoritusvelvollisuus

Rajavartiolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi sääntely velvollisuudesta luovuttaa lyhytaikaisesti täyttä korvausta vastaan Rajavartiolaitokselle sen kiireellisessä yksittäisessä tehtävässä välttämättömää omaisuutta sekä suorittaa lyhytaikaisesti välttämättömiä palveluja Rajavartiolaitokselle käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan. Ehdotus on merkityksellinen erityisesti perustuslain 15 §:ssä turvatu n omaisuuden suojan ja 18 §:ssä turvatu n elinkeinovapauden kannalta. Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusrajoitusten edellytyksiin kuuluvan suhteellisuusperiaatteen kannalta rajoitusten tulee olla välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi (PeVL 13/2007 vp). Rajoitus ei myöskään saa mennä pidemmälle kuin on perusteltu ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään (PeVM 25/1994 vp). Tämä merkitsee yleensä sitä, etteivät rajoitukset saa olla omistajan kannalta kohtuuttomia (PeVL 42/2006 vp, PeVL 45/2005 vp ja PeVL 9/2004 vp).

Rajavartiolakiin ehdotettavan sääntelyn tarkoituksena olisi turvata Rajavartiolaitoksen välttämättömän ja kiireellisen lakisääteisen tehtävän suorittaminen tilanteessa, joka ei ole hallittavissa Rajavartiolaitoksen omin resurssein tai virka-avun tuella. Kyse olisi viimesijaisesta keinosta turvata Rajavartiolaitoksen yksittäisen tehtävän, kuten esimerkiksi kiireellisen rajaturvallisuus-tehtävän suorittaminen. Toimivaltuuksien käyttäminen olisi lyhytaikaista. Omaisuuden tilapäisen käyttöoikeuden luovutuksesta maksettaisiin täysi korvaus ja mahdollinen vahinko korvattaisiin. Kyse ei olisi omaisuuden omistusoikeuden siirtymisestä Rajavartiolaitokselle siltä osin kuin omaisuus, esimerkiksi kulkuneuvo tai tavara, voidaan palauttaa takaisin omistajalleen. Palveluiden suorittaminen Rajavartiolaitokselle tapahtuisi käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan eli samalla hinnalla kuin palveluja tarjotaan myös muille. Sääntely kohdistuisi elinkeinonharjoittajiin, jotka muutoinkin tarjoavat säännöksessä tarkoitettuja palveluja. Omaisuuden luovutusvelvollisuutta ja palveluiden suoritusvelvollisuutta koskevaan päätökseen voisi hakea muutosta sen mukaan kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun laissa säädetään. Sääntely ei edellä kuvatu in peruste in muodostu perustuslain kannalta ongelmalliseksi.

HE 94/2022 vp

Hallitus katsoo, että esitys voidaan edellä kuvatuin perustein käsitellä tavallisessa lainsäätämisen järjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin perusteltuna, että esityksestä pyydetään perustuslakivaliokunnan lausunto.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

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. Rajanylityspaikkoja ei saa sulkea eikä rajanylitysliikennettä rajoittaa enempää kuin mikä on välttämätöntä tässä momentissa tarkoitettun uhan torjumiseksi.

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 tarkoitettun uhan torjumiseksi. Sisäministeriön on tiedotettava tässä momentissa tarkoitettua päätöksestä riittävässä laajuudessa.

Tässä pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

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

39 a §

Omaisuuden tilapäinen luovutusvelvollisuus ja palveluiden tilapäinen suoritusvelvollisuus

Vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoisella rajavartiomiehellä on oikeus, jos Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista:

1) määrätä yksityishenkilö, yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö antamaan lyhytaikaisesti 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 yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö suorittamaan käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan lyhytaikaisesti Rajavartiolaitokselle tehtävän suorittamiseksi tarvittavia majoitus-, kuljetus-, korjaamo-, huolto- ja rakentamispalveluja, tieto- ja viestintäteknisiä palveluja tai muita vastaavia palveluja.

Rajavartiolaitos suorittaa käyttöönötetusta 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.

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 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 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 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 koskeva muutoshausta huolimatta.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä 9.6.2022

Pääministeri

Sanna Marin

Sisäministeri Krista Mikkonen

HE 94/2022 vp

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:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

16 §

16 §

Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen

Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen

Valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

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. Rajanylityspaikkoja ei saa sulkea eikä rajanylitysliikennettä rajoittaa enempää kuin mikä on välttämätöntä tässä momentissa tarkoitetun uhan torjumiseksi.

Valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä 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 keskitellä enempää kuin mikä on välttämätöntä edellä tarkoitetun uhan torjumiseksi. Sisäministeriön on tiedotettava tässä momentissa

Voimassa oleva laki

Rajanylityspaikan sulkemisella 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.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin rajanylityspaikan sulkemista koskevan asian käsittelemisestä viipymättä poliisiin, Tullin ja rajavartiolaitoksen kesken sekä asiaa koskevien ilmoitusten toimittamisesta Euroopan unionin asiainomaisille toimielimille ja muille valtioille.

(uusi)

Ehdotus

tarkoitettua päätöksestä riittävässä laajuudessa.

Tässä pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

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

39 a §

Omaisuuksien tilapäinen luovutusvelvollisuus ja palveluiden tilapäinen suoritusvelvollisuus

Vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin arvoisella rajavartiomiehellä on oikeus, jos Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista:

1) määrätä yksityishenkilö, yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö antamaan lyhytaikaisesti 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 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.

Rajavartiolaitos suorittaa käyttöönotetusta omaisuudesta täyden korvauksen sekä korvaa käyttöön otetulle omaisuudelle aiheutuneen

Voimassa oleva laki

Ehdotus

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.

50 §

50 §

Raja-aita

Esteet

Maanomistaja tai maa-alueen haltija on rajavyöhykkeellä velvollinen sallimaan valtion kustannuksella aidan rakentamisen *Suomea sitovien kansainvälisten sopimusten nojalla Suomen rajalle muodostetun raja-aukon reunaan (raja-aita).*

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 §

50 a §

Raja-aukko ja rajavyöhykkeen kulku-ura

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

Maa- tai vesialueen omistaja tai haltija on velvollinen sallimaan valtion kustannuksella:

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

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

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

2) rajavyöhykkeellä ja rajavyöhykkeen takarajalla Rajavartiolaitoksen välttämättömän tehtävän suorittamiseksi sekä esteiden rakentamiseksi ja ylläpitämiseksi tarpeellisen

Voimassa oleva laki

2) rajavyöhykkeellä ja rajavyöhykkeen takarajalla rajavartiolaitoksen välttämättömän tehtävän suorittamiseksi tarpeellisen kulku-uran esteenä olevien puiden ja muun kasvillisuuden poistamisen;

3) rajavyöhykkeellä ja rajavyöhykkeen takarajalla rajavartiolaitoksen välttämättömän tehtävän suorittamiseksi tarpeellisen kulku-uran edellyttämien vähäisten rakenteiden rakentamisen.

Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisoikeus ei koske piha- ja puutarha-alueita. Puiden ja muun kasvillisuuden poistamisesta sekä kulku-uran rakentamisesta on ennakolta hyvissä ajoin ilmoitettava maa- tai vesialueen omistajalle tai haltijalle.

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

52 §

Rajavyöhykelupa

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

- 1) oleskelu;
- 2) rajavedessä päivällä liikkuminen ja raja-kaistalla liikkuminen;
- 3) rakennusten rakentaminen 50 metriä lähemmäksi rajaviivaa;

Ehdotus

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:

- 1) oleskelu;
- 2) rajavedessä päivällä liikkuminen ja raja-kaistalla liikkuminen;
- 3) rakennusten rakentaminen 50 metriä lähemmäksi rajaviivaa;

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

Voimassa oleva laki

4) ampuma-aseiden, ampumatarvikkeiden, räjähdysaineiden ja jousitoimisten aseiden hallussa pitäminen;

5) edellä 4 kohdassa tarkoitettujen esineiden ja aineiden käyttäminen;

6) maa- ja kiviainesten ottaminen ja mineraalien etsiminen 20 metriä lähempänä raja-
viivaa.

Lupa (*rajavyöhykelupa*) annetaan, jos siihen on asumisesta, työstä, ammatista, elinkeinosta, liiketoiminnasta tai harrastuksesta joh-
tuva tai muutoin hyväksyttävä syy eikä lu-
vassa annetun oikeuden käyttämisestä ilmei-
sesti aiheudu vaaraa rajajärjestyksen tai raja-
turvallisuuden ylläpitämiseksi.

60 §

*Suullisesti annettava päätös ja muutoksen-
haku*

Edellä 52 §:n 1 momentin 1, 2, 4 ja 5 koh-
dassa tarkoitettu lupa voidaan kiireellisissä ta-
pauksissa antaa suullisesti. Suullisesti annetuun päätökseen, jolla hakemus hyväksytään kokonaan, ei saa hakea muutosta valittamalla. Suullisesti annettu päätös, johon ei ole muutoksenhakuoikeutta, annetaan kirjallisesti ai-
noastaan erikseen esitetystä pyynnöstä.

Muuhun rajavyöhykelupaa koskevaan päätökseen *kuin 1 momentissa tarkoitettuun päätökseen* saa hakea muutosta valittamalla. Muutoksenhausta hallintotuomioistuimeen säädetään oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019).

Ehdotus

4) ampuma-aseiden, ampumatarvikkeiden, räjähdysaineiden ja jousitoimisten aseiden hallussa pitäminen;

5) edellä 4 kohdassa tarkoitettujen esineiden ja aineiden käyttäminen;

6) maa- ja kiviainesten ottaminen ja mineraalien etsiminen 20 metriä lähempänä raja-
viivaa.

Lupa (*rajavyöhykelupa*) annetaan, jos siihen on asumisesta, työstä, ammatista, elinkeinosta, liiketoiminnasta tai harrastuksesta joh-
tuva tai muutoin hyväksyttävä syy eikä lu-
vassa annetun oikeuden käyttämisestä ilmei-
sesti aiheudu vaaraa rajajärjestyksen tai raja-
turvallisuuden ylläpitämiseksi.

60 §

*Suullisesti annettava päätös ja muutoksen-
haku*

Edellä 52 §:n 1 momentin 1, 2, 4 ja 5 koh-
dassa tarkoitettu lupa voidaan kiireellisissä ta-
pauksissa antaa suullisesti. Suullisesti annettuun päätökseen, jolla hakemus hyväksytään kokonaan, ei saa hakea muutosta valittamalla. Suullisesti annettu päätös, johon ei ole muutoksenhakuoikeutta, annetaan kirjallisesti ai-
noastaan erikseen esitetystä pyynnöstä. Muu-
hun rajavyöhykelupaa koskevaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla.

Edellä 50 §:ssä tarkoitettua esteen rakentamista ja 50 a §:n 1 momentissa tarkoitettuja toimenpiteitä koskevaan päätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Maa- tai vesialueen omistajalle ja haltijalle 50 §:n 3 momentin ja 50 a §:n 3 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).

HE 94/2022 vp

Voimassa oleva laki

Ehdotus

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20