Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

7.6.2022

Ylitarkastaja Karolina Henriksson, rajavartio-osasto

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 63/2022 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta

Eduskunnan hallintovaliokunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). Tähän liittyen hallintovaliokunta on 2.6.2022 toimittanut Rajavartiolaitokselle ja sisäministeriölle kaksi lausuntopyyntöä.

Ensimmäisessä lausuntopyynnössä hallintovaliokunta pyytää Rajavartiolaitoksen kirjallista lisäselvitystä siitä, voivatko suomalaiset viranomaiset tilanteessa, jossa suuri määrä kolmannen maan kansalaisia tulee kerralla voimalla ja/tai väkivalloin valtakunnan rajan yli Suomen lainkäytön piiriin, palauttaa tällä tavoin tulleet henkilöt, jos olosuhteet ovat vastaavat kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vuonna 2020 antamassa ratkaisussa N.D ja N.T v. Espanja (8675/15 ja 8697/15). Valiokunta pyytää myös selostusta siitä, miten toimivaltuudet ja/tai niiden käyttö eroavat, kun henkilöitä tulee kerralla paljon rauhallisesti tai väkivaltaa käyttäen.

Toinen lausuntopyyntö on osoitettu sisäministeriölle. Lausuntopyyntö on sisäministeriössä vastuutettu ministeriön rajavartio-osastolle. Valiokunta toteaa lausuntopyynnössään, että sisäministeriön taholta on esitetty, että suomalainen virkamies voi toimia voimankäytön osalta laajamittaisen maahantulon estämisessä kuten esimerkiksi Puolan viranomaiset ovat vastaavassa tilanteessa Valko-Venäjän vastaisella rajalla toimineet. Toisaalta Rajavartiolaitoksen taholta on katsottu, ettei Rajavartiolaitoksen virkamiehellä ole sellaisia toimivaltuuksia. Kyse ei valiokunnan näkökulmasta ole pelkästään siitä, että asiassa tehdään poliittinen päätös, vaan myös siitä, onko virkamiehellä riittävät voimakeinot/apukeinot toimia päätöksen mukaisesti ja siitä, että virkavastuulla toimivan virkamiehen toimivaltuuksien tulee ilmetä laista. Valiokunta pyytää sisäministeriöltä tarkkaa vastausta, voiko vai ei Rajavartiolaitoksen virkamies tai muu suomalainen virkamies toimia voimassa olevan tai eduskunnassa käsiteltävänä olevan lainsäädännön perusteella laajamittaisen maahantulon estämiseksi kuten Puolan viranomaiset, ja mihin säännöksiin tämä perustuu.

Sisäministeriön rajavartio-osasto, joka toimii myös Rajavartiolaitoksen esikuntana, vastaa molempiin hallintovaliokunnan lausuntopyyntöihin yhdellä vastauksella ja toteaa lausuntonaan seuraavaa:

Oikeus kansainväliseen suojeluun ja palautuskielto

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. Palautuskielto on luonteeltaan ehdoton eikä sitä voida missään olosuhteissa rajoittaa. Suomen velvoitetta valvoa unionin ulkorajaa on noudatettava kansainvälisiä velvoitteita ja EU-lainsäädäntöä kunnioittaen siten, että pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia, erityisesti palautuskiellon osalta, ei loukata.

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. Ratkaisun mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräykset eivät estä sopimusvaltiota estämästä maahantuloa myös potentiaalisilta turvapaikanhakijoilta, jotka ovat ilman hyväksyttävää syytä valinneet olla käyttämättä luvallisia keinoja maahan pääsemiseksi ja pyrkineet ylittämään rajan muun kuin virallisen rajanylityspisteen kautta käyttäen hyväkseen suurta lukumääräänsä ja voimaa. Tämä edellyttää kuitenkin, että tällaisessakin tilanteessa valtion tulee tarjota todellinen ja tehokas keino alueelle pääsemiseksi laillisesti. Mikäli tällainen keino on ollut olemassa, mutta maahan pyrkijä ei ole käyttänyt sitä, tulee arvioitavaksi, onko maahan pyrkijällä sopimusvaltion syyksi luettava, painava syy olla käyttämättä tätä laillista keinoa.

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 rajasäännöstön mukaisesti varmistua siitä, että unionin ulkorajat ylitetään laillisesti, ei tällaisen velvollisuuden noudattamisella voida kuitenkaan oikeuttaa sitä, että jäsenvaltiot jättävät noudattamatta henkilön oikeutta tehdä turvapaikkahakemus ja saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi menettelydirektiivin 6 artiklan mukaisesti.

Julkisasiamies on antanut 2.6.2022 ratkaisuehdotuksensa EU-tuomioistuimessa vireillä olevaan ennakkoratkaisuasiaan C-72/22 PPU, jossa on kyse Liettuan toimista Valko-Venäjän vastaisella rajallaan. Ratkaisuehdotuksen mukaan sellainen kansallisen lain säännös, joka mahdollistaisi kansallisessa hätätilanteessa olla ottamatta vastaan jäsenvaltion alueella tehtyä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta, jos henkilö oli ylittänyt rajan luvattomasti, on julkisasiamiehen näkemyksen mukaan unionin oikeuden vastainen. EU-tuomioistuin ei ole vielä antanut asiassa ratkaisuaan.

Edellä kuvattu tarkoittaa käytännössä sitä, että Suomi ei voi hyvinkään laajamittaisen maahantulon tilanteessa kieltäytyä vastaanottamasta kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ilman, että toimenpiteellä loukattaisiin perustuslakiin (731/1999), Suomea velvoittaviin EU-säädöksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sisältyvää palautuskiellon periaatetta.

Rajavartiolaitoksen tehtävät ja toimivalta

Rajavartiolaitoksen keskeisenä tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolaitoksen keskeisiä tehtäviä ja toimivaltuuksia koskevat säännökset ovat rajavartiolaissa (578/2005), rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa annetussa laissa (108/2018) sekä meripelastuslaissa (1145/2001). Rajavartiolaitos on myös aluevalvontalain (755/2000) mukainen aluevalvontaviranomainen ja huolehtii aluevalvonnasta valtakunnan rajoilla sekä siellä, minne sen toiminta rajavartiolain 4 §:n mukaan kohdentuu. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyssä Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluu ulkomaalaislain (301/2004) 95 §:n mukaan hakemusten rekisteröinti.

Rajavartiolain 4 ja 5 luvuissa on Rajavartiolaitoksen tehtäviä ja toimenpiteitä sekä toimivaltuuksia koskevat säännökset. Rajavartiomiehellä on rajavartiolain 32 §:n nojalla yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi rajanylityspaikalla muun muassa oikeus kieltää tai rajoittaa liikkumista, määrätä väkijoukko hajaantumaan tai siirtymään, hajottaa väkijoukko voimakeinoin sekä ottaa kiinni tai poistaa paikalta henkilö. Rajavartiolain 35 §:ssä säädetään rajavartiomiehen oikeudesta käyttää tarpeellisia voimakeinoja muun muassa vastarinnan murtamiseksi. Rajavartiolain 35 § mukaisia voimakeinoja voidaan soveltaa kaikissa rajavartiomiehen virkatehtävissä, sekä rajanylityspaikalla että sen ulkopuolella esimerkiksi rajavyöhykkeellä. Voimankäytön edellytykset on tarkoin säädetty laissa, ja niiden pitää aina täyttyä – myös laajamittaisen maahantulon tilanteessa.

Aluevalvontalaissa säädetään Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta. Aluevalvontalaki sisältää säännökset tunnuksettomasta sotilaallisesta ryhmästä, jolla tarkoitetaan sotilasosastoon rinnastettavaa, vieraan valtion lukuun, puolesta tai suostumuksella toimivaa joukkoa, joka on sotilaallisesti järjestäytynyt, varustettu tai aseistettu ja jonka valtiollista alkuperää ei voida tunnistaa. Aluevalvontalain 6 luvussa säädetään aluevalvontaviranomaisten tehtävistä ja toimivaltuuksista. Lain 25 §:n mukaan aluevalvontaviranomaisella on aluevalvontalaissa säädettyä tehtävää suorittaessaan oikeus antaa huomautus ja tarvittaessa varoitus sille, joka rikkoo tai on vaarassa rikkoa lain tai sen nojalla annettuja säännöksiä tai määräyksiä. Lain 31–33 §:ssä säädetään voimakeinojen käytöstä ja niistä varoittamisesta. Ääritilanteissa kyse voi olla myös sotilaallisten voimakeinojen käytöstä.

Vieraan valtion varustaessa suuren maahantulijajoukon aseilla tai muilla voimankäyttövälineillä tulee arvioitavaksi, täyttyykö tilanteessa aluevalvontalain vastaisen toiminnan tai muun sellaisen kansallista

turvallisuutta tai yleistä järjestystä ja turvallisuutta vaarantavan toiminnan tunnusmerkistö, jonka perusteella yhteiskunnan turvallisuuden suojaamisen intressiä täytyy punnita suhteessa maahantulijan oikeuteen jättää turvapaikkahakemus kohtaamalleen rajavartiomiehelle tai poliisille missä tahansa, jos turvapaikkahakemusten jättäminen on turvattu määrätyissä paikoissa asianmukaisesti. Hybridivaikuttamistilanteessa kyseessä voi olla maahantulijajoukko, jossa aseilla tai muilla voimankäyttövälineillä varustettujen maahantulijoiden seassa on naisia ja lapsia turvapaikanhakijoina. Käytännössä kynnys tilanteen arvioimiseksi aluevalvontalain soveltamisalaan kuuluvaksi tilanteeksi on erittäin korkea.

Rajavartiolain 16 §:ssä säädetään rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta, jos sulkeminen on välttämätöntä muun muassa vakavan yleiselle järjestykselle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Pykälän mukaan rajanylityspaikan sulkemisella ei saa estää kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Sisäministeriössä on valmisteltavana muun muassa rajavartiolain 16 §:ää koskeva hallituksen esitys, jonka tavoitteena on vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin. Rajavartiolain 16 §:ää esitetään täsmennettäväksi siten, että laajamittaisen maahantulon tai toisen valtion vaikutuksesta tapahtuvan maahantulon vuoksi olisi mahdollista keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Rajavartio-osasto toteaa, että jos keskittämisestä huolimatta ulkomaalainen saapuisi Suomen alueelle ja siten Suomen lainkäyttövallan piiriin ja ilmoittaisi paikalla olevalle viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa olisi otettava käsittelyyn, vaikka maahan saapuminen olisi tapahtunut muualla kuin kansainvälistä suojelua hakeville tarkoitetun rajanylityspaikan kautta. Hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viikolla 23.

Tapaus N.D ja N.T v. Espanja

Rajavartiolaitos pyrkii toiminnassaan ensisijaisesti kehotuksin, käskyin ja kielloin saavuttamaan toivotun lopputuloksen. Tilanteessa, jossa suuri määrä kolmannen maan kansalaisia tulisi kerralla väkivalloin valtakunnan rajan yli, Rajavartiolaitoksen olisi mahdollista käyttää voimakeinoja ja tarvittaessa vapauteen kohdistuvia pakkokeinoja tilanteen rauhoittamiseksi ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden palauttamiseksi. Väkivaltaa tai joukkovoimaa käyttäneet ihmiset, joiden maahantulo on voimakeinoin estetty, ovat rauhallisesti maahan uudelleen pyrkiessään oikeutettuja kansainvälisen suojelun hakemiseen. Väkijoukon hallitsemiseksi tehtävä maahan tulon estäminen ei siten ole pysyvä maahan pääsyn estäminen, vaan kyse on tilapäisestä toimenpiteestä, jonka edellytykset poistuvat, kun voimankäytön edellytykset lakkaavat. Toimenpiteellä ei siten evättäisi keneltäkään pysyvästi tai lopullisesti oikeutta hakea kansainvälistä suojelua.

Suomella on oikeus ja velvollisuus puolustaa sekä omia rajojaan että Schengen-alueen ulkorajoja estämällä maahanpääsy, mikäli maahantulijat esimerkiksi suurta lukumääräänsä ja joukkovoimaa hyväksikäyttäen pyrkisivät maahan muualta kuin avoinna olevan rajanylityspaikan kautta. Tämä edellyttää siis, että tällaisessakin tilanteessa valtion tulee tarjota todellinen ja tehokas keino alueelle pääsemiseksi laillisesti. Mikäli tällainen keino on ollut olemassa, mutta maahan pyrkijä ei ole käyttänyt sitä, tulee arvioitavaksi, onko maahan pyrkijällä

sopimusvaltion syyksi luettava, painava syy olla käyttämättä tätä laillista keinoa. On lisäksi huomioitava olevan mahdollista, että maahan pyrkijöiden joukossa on sekä väkivaltaa ja voimaa käyttäviä että rauhallisesti käyttäytyviä, mahdollisesti myös lapsia, naisia ja vanhuksia. Mikäli taustalla selkeästi olisi vieraan valtion toimesta tapahtuva vihamielinen vaikuttaminen, olisi tilanne hieman erilainen kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelemä tilanne oli. Tietyn kynnyksen ylittyessä ja aluevalvontalain tunnuksettoman sotilaallisen ryhmän määritelmän täyttyessä aluevalvontalaissa säädetyt toimivaltuudet voisivat tulla harkittavaksi. Kynnys tälle on kuitenkin erittäin korkea.

Rajavartiolaitoksen toimivalta ja poliittinen päätös

Viranomaisten toimintaa ohjaa laillisuusperiaate. Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Tämä tarkoittaa sitä, että ulkomaalaisen maahantulo-oikeus tai sen rajoitukset eivät voi perustua lakia alemman tasoiseen normiin, esimerkiksi asetukseen, saati viranomaisohjeisiin tai poliittisiin päätöksiin. Suomessa ei voi säätää sellaista kansallista lainsäädäntöä, joka olisi ristiriidassa perustuslain kanssa, tai vastoin Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia. Virkavastuuta koskevan perustuslain 118 §:n 1 momentin mukaan yksittäinen virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta.

Hallintovaliokunnan lisälausuntopyynnössä todetaan sisäministeriön edustajan esittäneen näkemyksenään, että suomalainen virkamies voisi toimia voimankäytön osalta laajamittaisen maahantulon estämisessä kuten esimerkiksi Puolan viranomaiset ovat vastaavassa tilanteessa Valko-Venäjän vastaisella rajalla toimineet. Rajavartio-osasto toteaa, että lausuntopyynnöstä ei ilmene, mitä Puolan viranomaisten toimilla tarkoitetaan. Mikäli kyse olisi kansainvälistä suojelua hakevien käännyttämisestä käsittelemättä hakemuksia, rajavartio-osasto viittaa Espanjan tapausta koskevaan vastaukseen.

Poliittinen päätös voinee tarkoittaa useita eri asioita. Rajavartiolaitos voi toimia poliittisen päätöksen puitteissa, mikäli se on mahdollista perustuslain ja muun asiaa koskevan lainsäädännön edellyttämällä tavalla.