Tuomas Ojanen

22.6.2022

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 94/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö

1. 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.
2. 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.
3. 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.

Arvion lähtökohdat

4. Esityksen jaksossa 10 on tehty selkoa ehdotetun sääntelyn suhteesta perustuslakiin ja Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin sekä EU-oikeuteen. Kuten esityksestä ilmenee, ehdotettu sääntely on merkityksellistä useiden perustuslaissa, Suomea velvoittavissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU:n perusoikeuskirjassa turvattujen perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.
5. Esityksessä on nähdäkseni tehty verraten hyvin selkoa yleisellä tasolla ehdotetun sääntelyn arvioinnin lähtökohdista perustuslain, kv. ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-oikeuden kannalta. Vaikka voidaan näin ollen pääpiirteissään yhtyä esityksen säätämisjärjestysjaksosta arvioinnin lähtökohtiin, on syytä erikseen huomauttaa seuraavista seikoista, jotka liittyvät kv. ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden merkitykseen perustuslainmukaisuuden valvonnassa, oikeuteen turvapaikkaan perus- ja ihmisoikeutena sekä lapsiin ja vammaisiin henkilöihin sekä muihin haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin, koska näillä seikoilla on merkitystä myös hallintovaliokunnan toiminnassa mietintövaliokunta käsillä olevassa asiassa.

(I) Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä EU-oikeuden merkitys perustuslainmukaisuuden valvonnassa. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluu nimenomainen vaatimus siitä, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa (PeVM 25/1994 vp, s. 5/II, ks. myös esim. PeVL 35-36/2018 vp). Lisäksi perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Perustuslain 22 § velvoittaa myös lainsäätäjää viranomaisten ja tuomioistuinten ohella.

Edellä esitetystä seuraa, että perustuslakivaliokunnalla on keskeinen asema eduskunnassa myös siltä osin kuin on kyse lakiehdotusten suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu EU-oikeuden kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 23/2022 vp, kappale 14 ja siinä mainittu lausuntokäytäntö).

Nyt käsillä olevan sääntelyn arvioinnissa ei kuitenkaan ole kysymys tästä. Perustuslakivaliokunta on muun muassa linjannut, että palauttamista koskevassa päätöksenteossa ”on noudatettava palautuskieltoa EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden velvoitteiden mukaisesti.” (PeVL 20/2017 vp). Valiokunta on edelleen muun muassa siviili- ja sotilastiedustelulainsäädännön säätämisen yhteydessä linjannut, että ”perustuslain 10 §:n 4 momentin rajoissa säädettävien valtuuksien, esimerkiksi siviili- ja sotilastiedustelua koskevissa hallituksen esityksissä tiedusteluviranomaisille ehdotettavien toimivaltuuksien, on oltava sopusoinnussa myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen, ja EU-oikeuden kanssa.” (PeVL 35 ja 36/2018 vp). Valiokunta korosti tuolloin myös tarvetta seurata EIT:n ja EUT:n käytäntöä tiedustelutoiminnan alalla. Valiokunta katsoi, että tämän oikeuskäytännön mukaisesti oli arvioitava ehdotettuja uusia rajoitusperusteita kansallista lainsäädäntöä valmisteltaessa ja säädettäessä samoin kuin sovellettaessa niitä viranomaisissa ja tuomioistuimissa (PeVM 4/2018 vp, s. 9). Tätä taustaa vasten perustuslakivaliokunta totesi, että sen tehtävänä ”on tällaisessa tilanteessa huolehtia säädettävän lain sopusoinnusta myös unionin perusoikeuskirjan kanssa.” (PeVL 35 ja 36/2018 vp).

Edellä esitetyn perusteella on syytä huomauttaa siitä, että perustuslakivaliokunnan tehtävä on nyt käsillä olevassa arviointitilanteessa huolehtia esityksessä ehdotettavan sääntelyn sopusoinnusta, paitsi perustuslain ja Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden, myös EU-oikeuden kanssa erityisesti siltä osin kuin on kyse unionin

perusoikeuskirjasta. Perustuslakivaliokunnalla on siten keskeinen asema eduskunnassa myös siltä osin kuin on kysymys ehdotetun sääntelyn suhteesta unionin oikeuteen, etenkin unionin perusoikeuskirjaan.

Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että eduskunta on lainsäätäjänä velvollinen turvaamaan ja edistämään perusoikeuskirjassa suojattuja perusoikeuksia suoraan EU-oikeuden nojalla. Perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kappaleen mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun ne ”soveltavat unionin oikeutta”. Käsillä olevassa sääntely-yhteydessä on selvää ja riidatonta, että ehdotettava sääntely on EU-oikeuden soveltamisalalla ja että perusoikeuskirjan määräykset, sellaisena kuin niiden sisältö täsmentyy EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä, velvoittavat eduskuntaa ja sen valiokuntia, hallintovaliokunta mukaan lukien.

Näin ollen ehdotettavan sääntelyn on oltava sopusoinnussa myös unionin perusoikeuskirjan määräysten kanssa. Tässä yhteydessä perusoikeuskirjan turvaamista oikeuksista keskeisimpiä ovat oikeus vapauteen ja turvallisuuteen (6 artikla), oikeus yksityis- ja perhe-elämän kunnioittamiseen (7 artikla), oikeus turvapaikkaan (18 artikla), palautuskielto ja joukkokarkotusten kielto (19 artikla), syrjinnän kielto (21 artikla) sekä lapsen oikeudet (24 artikla) ja oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (47 artikla).

Lopuksi on muistutettava siitä, että perustuslakivaliokunnan mukaan on selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 23/2022 vp, kappale 14, PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6), eikä suomalaisessa lainsäädännössä tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

(II) Euroopan ihmisoikeussopimus ja muut kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet kotimaisen ja unionin perusoikeussuojan vähimmäistasona. Ehdotettavan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta on edelleen merkityksellistä huomioida perustuslakivaliokunnan vakiintunut lausuntokäytäntö siitä, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp). Samoin esimerkiksi korkein hallinto-oikeus on todennut, että Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet asettavat vain perus- ja ihmisoikeussuojan vähimmäistason (ks. esim. KHO 2014:1) Niin ikään EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa vain perusoikeuskirjassa turvatun perusoikeussuojan vähimmäistason (ks. esim. EUT:n *t*uomio 21.12.2016, *Tele2 Sverige ja Watson ym*. (C-203/15 ja C-698/15, EU:C:2016:970, 129 kohta). EU-oikeudessa suojataankin käytännössä laajemmin oikeutta turvapaikkaan kuin Euroopan

ihmisoikeussopimuksessa, mikä johtuu jo yksin siitä, että oikeus turvapaikkaan vahvistetaan nimenomaisesti perusoikeuskirjan 18 artiklassa omana – ja myös perusoikeuskirjan 19 artiklan palauttamiskiellosta ja joukkokarkotuksen kiellosta erillisenä perusoikeutena -, mille ei ole vastinetta Euroopan ihmisoikeussopimuksessa. Oikeus turvapaikkaan perusoikeutena konkretisoituu EU:n lainsäädännössä, kuten menettely- ja vastaanottodirektiiveissä sekä niitä koskevassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä.

(III) *Oikeus turvapaikkaan perus- ja ihmisoikeutena sekä sen välitysyhteydet ehdottomiin, kaikissa olosuhteissa loukkaamattomiin palauttamiskieltoon, kidutuksen kieltoon ja joukkokarkotuksen kieltoon.* Kuten edellä jo todettu ja esityksestäkin tulee verraten hyvin esiin, oikeus turvapaikkaan on turvattu nimenomaisesti perusoikeutena Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa, jonka mukaan oikeus turvapaikkaan taataan ”pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti. Myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 1 kohdassa velvoitetaan noudattamaan Geneven yleissopimusta. Menettelydirektiivi ja muu unionin lainsäädäntö konkretisoivat perusoikeuskirjan 18 artiklassa turvattua oikeutta turvapaikkaan.

Sitä vastoin perustuslaki ja Euroopan ihmisoikeussopimus eivät sisällä nimenomaista säännöstä tai artiklaa oikeudesta turvapaikkaan. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on kuitenkin turvattu oikeutta turvapaikkaan ihmisoikeussopimuksessa turvatun joukkokarkotuksen kiellon ja palauttamiskiellon sekä kidutuksen kiellon yhtenä keskeisenä ulottuvuutena.

Tässä yhteydessä onkin korostettava, että oikeudella turvapaikkaan on välitön ja vahva liityntä palauttamiskieltoon ja kidutuksen kieltoon sekä joukkokarkotuksen kieltoon. Perusoikeuskirjan 19 artikla 1 kohta kieltää joukkokarkotukset, joka sisältyy myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 4 artiklaan. Perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdassa määrätään taas palauttamiskiellosta, joka sisältyy myös perustuslain 9 §:n 4 momenttiin. Palauttamiskieltoon välittömästi liittyvä kiduksen kielto taas sisältyy perustuslain 7 §:n 2 momenttiin, perusoikeuskirjan 4 artiklaan ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 artiklaan.

Edelleen on korostettava sitä, että joukkokarkotuksen kielto ja palauttamiskielto kuuluvat niiden ehdottomina ja loukkaamattomina pidettävien perus- ja ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan määräysten perusteella saa poiketa edes sodan tai muun yleisen hätätilan aikana.

Palauttamiskiellosta ja joukkokarkotuksen kiellosta poikkeamisen kielto sisältyvät näin ollen vastaavasti perustuslain 23 §:n ja unionin perusoikeuskirjan sääntelyyn.

Edelleen on huomautettava siitä, että EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan velvoitteet, jotka edellyttävät valtioilta palauttamiskiellon periaatteen noudattamista, sellaisena kuin tämä periaate taataan perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdassa, ovat pakottavia riippumatta siitä, miten asianomainen henkilö käyttäytyy (Ks. tuomio 14.5.2019, *M ym*., C-391/16, C-77/17 ja C-78/17, EU:C:2019:403, 94 kohta).

Lopuksi on korostettava sitä, että sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä, samoin kuin EU:n lainsäädännössä, painotetaan tarvetta taata se, että oikeus turvapaikkaan ja kansainväliseen suojeluun säilyvät *reaalisina ja tosiasiallisesti tehokkaina kaikissa oloissa*, myös poikkeuksellisissa olosuhteissa.

EU-tuomioistuimen mukaan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa suojatun turvapaikkaoikeuden tehokkuus riippuu keskeisesti pääsystä tätä koskevaan menettelyyn:

> ”Oikeus tehdä tällainen hakemus on siis edellytyksenä sille, että tosiasiallisesti kunnioitetaan oikeuksia siihen, että kyseinen hakemus rekisteröidään ja voidaan jättää ja tutkia direktiivissä 2013/32 säädetyissä määräajoissa, ja viime kädessä turvapaikkaoikeuden, sellaisena kuin se taataan perusoikeuskirjan 18 artiklassa, tehokkuudelle” (Tuomio 17.12.2020, komissio v. Unkari, C-808/18, EU:C:2020:1029, 102 kohta).

Unionin menettelydirektiivin 6 artiklan 2 kohta edellyttää myös tosiasiallista mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemus: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian.”

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä on niin ikään todettu se, että oikeus hakea kansainvälistä suojelua on oltava tosiasiallisesti tehokas. Tämä tulee esiin esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston tuomiosta asiassa *N.D. ja N.T. v. Espanja* seuraavasti:

> ”With regard to Contracting States like Spain whose borders coincide, at least partly, with external borders of the Schengen Area, *the effectiveness of Convention rights requires that these States make available genuine and effective access to means of legal entry, in particular border procedures for those who have arrived at the border. Those means should allow all persons who face persecution to submit an application for protection, based in particular on Article 3 of the Convention, under conditions which ensure that the application is processed in a manner consistent with the international norms, including the Convention*. In the context of the present case, the Court also refers to the approach reflected in the Schengen Borders Code. The implementation of Article 4 § 1 of the Code,

> which provides that external borders may be crossed only at border crossing points and during the fixed opening hours, presupposes the existence of a sufficient number of such crossing points. *In the absence of appropriate arrangements, the resulting possibility for States to refuse entry to their territory is liable to render ineffective all the Convention provisions designed to protect individuals who face a genuine risk of persecution*. (EIT, suuri jaosto, *N.D. ja N.T. v. Espanja*, tuomion kohta 209, kursivointi – TO).
>
> On syytä huomauttaa siitä, että EIT:n suuren jaoston tuomiossa asiassa *N.D. ja N.T. v. Espanja* oli arvioitavana kysymys *joukkokarkotuksen kiellon* väitetystä loukkauksesta tilanteessa, jossa valittajat olivat pyrkineet saapumaan Espanjan alueelle väkivaltaisesti murtautumalla raja-aidan läpi Espanjan ja Marokon välisellä noin 13 kilometrin pituisella rajalla.
>
> Ihmisoikeustuomioistuin katsoi tuomiossaan, että Espanja ei ollut loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaista joukkokarkoituksen kieltoa, kun Espanjan viranomaiset olivat torjuneet asianomaisten henkilöiden henkilökohtaisia olosuhteita tutkimatta maahantulijat tilanteessa, jossa he olivat väkivaltaisesti yrittäneet ylittää laittomasti Espanjan ja Marokon välisen rajan. Tuomion lopputulosta selittää keskeisesti valittajien väkivaltaisen käytöksen ohella se, että Espanja oli ihmisoikeustuomioistuimen mukaan kuitenkin tarjonnut ihmisille myös tosiasiallisesti reaalisen mahdollisuuden lailliseen maahantuloon, koska Espanjan ja Marokon välisellä noin 13 kilometrin mittaisella rajalla oli ollut auki yksi tosiasiassa saavutettavissa oleva laillinen rajanylityspaikka (ks. EIT, suuri jaosto, *N.D. ja N.T. v. Espanja*, tuomion kohdat 201, 218, 222 ja 231).

(IV) Lasten ja vammaisten henkilöiden sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien suojaamisen tarve. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on painotettu käsillä olevan kaltaisissa sääntely-yhteyksissä sitä, että alaikäisten ja haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, kuten esimerkiksi ihmiskaupan uhrien, tunnistaminen turvataan tosiasiallisesti. Lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on valiokunnan mukaan huolehdittava täysimääräisesti (ks. esim. PeVL 2/2021 vp, kappale 5, ks. myös esim. PeVL 8/2018 vp). Valiokunta on myös ”erityisesti korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3).” (ks. PeVL 2/2021 vp, kappale 18).

Käsillä olevassa erittäin perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä on syytä painottaa erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten oikeuksia suojaavien ihmisoikeussopimusten merkitystä, kuten varsinkin *Lapsen oikeuksien yleissopimusta* ja *Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskevaa yleissopimusta*, sellaisena kuin nämä yleissopimukset täsmentyvät niiden kv. valvontaelinten tulkintakäytännössä.

Tässä yhteydessä on syytä huomauttaa painokkaasti siitä, että Lasten oikeuksien komitea on antanut yleiskommentin No 6 (2005) yksin ilman huoltajaa olevien lasten tai (huoltajistaan) erotettujen lasten kohtelusta alkuperämaansa ulkopuolella (*General Comment No. 6 (2005): Treatment of*

Unaccompanied and Separated Children Outside Their Country of Origin), painottaen erityisesti niitä velvoitteita, joita yleissopimuksen syrjinnän kieltoa (2 artikla) ja lapsen etua (3 artikla) sekä oikeutta elämään, henkiinjäämiseen ja kehittymiseen (6 artikla) asettavat sopijavaltioille. Lisäksi yleiskommentissa korostetaan palauttamiskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon täysimääräistä noudattamista sekä lapsen tilanteen yksilöllistä arvioimista (26-28 kappaleet).

Vammaisyleissopimuksen 11 artiklassa on määrätty vammaisten henkilöiden suojelusta ja turvallisuudesta vaaratilanteissa, mukaan lukien aseelliset selkkaukset, humanitaariset hätätilat ja luonnonkatastrofit, kansainväliseen oikeuteen perustuvien velvoitteidensa mukaisesti, mukaan lukien kansainvälinen humanitaarinen oikeus ja ihmisoikeuksia koskeva kansainvälinen oikeus. Sopimuksen 15 artiklassa on puolestaan määrätty kidutuksen tai julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen kiellosta. Lisäksi vammaisten henkilöiden oikeuksien yleissopimus sisältää erityisesti vammaisia naisia ja tyttöjä (6 artikla) sekä lapsia (7 artikla) turvaavia määräyksiä, jotta vammaiset lapset ja naiset sekä tytöt voivat nauttia täysimääräisesti ja yhdenvertaisesti kaikista ihmisoikeuksista ja perusvapauksista. Vammaisyleissopimuksen 7 artiklan 2 kappaleessa edellytetään, että kaikissa vammaisia lapsia koskevissa toimissa on otettava ensisijaisesti huomioon lapsen etu. Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklassa edellyttää lapsen edun huomioon ottamista yleisesti kaikkien lasten osalta.

Sekä yleissopimuksessa lapsen oikeuksista että vammaisyleissopimuksessa lapsella tarkoitetaan jokaista alle 18-vuotiasta henkilöä, jollei lapseen soveltuvien lakien mukaan täysi-ikäisyyttä saavuteta aikaisemmin.

Yleisarvio ehdotetusta sääntelystä

6. Ehdotetun sääntelyn tavoitteita voidaan pitää perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten sekä EU-oikeuden kannalta hyväksyttävinä ja painavina siltä osin kuin tavoitteena on yhtäältä vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin sekä varautumista poikkeusoloihin ja toisaalta tehdä rajavartiolakiin kiireellisimmiksi katsotut muutokset muuttoliikettä hyväksikäyttävään ns. hybridivaikuttamiseen varautumiseksi.
7. Kuten esityksessä tuodaan esiin, perustuslakivaliokunta on jo aiemmin pitänyt tärkeänä, että ns. välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp ja PeVL 15/2022 vp). Toimien tulee valiokunnan mukaan tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu. Samoin valmiuslain muuttamista koskeneessa lausunnossaan PeVL 29/2022 vp valiokunta on pitänyt hyväksyttävänä ja tarpeellisena kehittää sekä kotimaista että unionin lainsäädäntöä Suomen ja muun Euroopan turvallisuusympäristössä

tapahtuneiden perustavaa laatua olevan muutosten takia. Jo aiemmin perustuslakivaliokunta oli siviili- ja sotilastiedustelulakien säätämisen yhteydessä niin ikään kiinnittänyt huomiota Suomen.turvallisuusympäristössä muun muassa hybridi- ja kyberuhkien vuoksi tapahtuneiden muutosten ja epävarmuustekijöiden merkitykseen (PeVM 4/2018 vp, s. 10—11).

8. Lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto voisi ”päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä …vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.” Perustuslakivaliokunnan edellä selostettuun lausuntokäytäntöön (ks, ed. kappale 6-7) viitaten myös tällaista ns. välineellistämiseen liittyvää keskittämisperustetta voidaan pitää hyväksyttävänä ja sillä voidaan oikeuttaa verraten pitkällekin meneviä, myös ihmisten perus- ja ihmisoikeuksiin puuttuvia toimia.
9. Samalla on kuitenkin korostettava sitä, että toimenpiteiden tulee olla perustuslain, kansainvälisten velvoitteiden ja EU-oikeuden mukaisia; niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu kiinnittäen erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin ihmisiin, kuten lapsiin ja vammaisiin henkilöihin. Lisäksi on kiinnitettävä erityistä huomiota siihen, että palauttamiskielto ja joukkokarkotuksen kielto toteutuvat täysimääräisesti kaikissa olosuhteissa, myös poikkeuksellisissa olosuhteissa, koska ne lukeutuvat ehdottomien, kaikissa oloissa, myös poikkeusoloissa loukkaamattomien perus- ja ihmisoikeuksien joukkoon (ks. tarkemmin ed. kappale 5 III).
10. Kuten jäljempänä tarkemmin esitän, lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentissa ehdotettua sääntelyä ns. välineellistämiseen liittyvästä keskittämisperusteesta on vielä täydennettävä välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusten toteutumisen varmistamiseksi ja lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten suojaamiseksi ennen kuin se voidaan säätää tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lisäksi ehdotettua sääntelyä pitäisi muuttaa siltä osin kuin siinä mahdollistettaisiin keskittäminen Suomen valtakunnanrajalla vain yhteen rajanylityspaikkaan, koska tältä osin ei täyty kv. velvoitteiden ja EU-oikeuden vaatimus siitä, että ihmiset voivat käyttää riittävän *tehokkaasti* oikeutta hakea kansainvälistä suojelua.
11. On syytä erikseen korostaa tarvetta lisätä vielä säännösperusteisia takeita sille, ettei ehdotettava sääntely ja sen soveltaminen tuota lopputuloksia, joiden myötä ihmisillä ei ole reaalisia mahdollisuuksia hakea kansainvälistä suojelua tai että lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten suojelu laiminlyödään. Nyt esityksessä luotetaan aivan liikaa siihen, että valtioneuvosto kykenee tekemään oikeuskanslerin avustamana päätöksiä, jotka täysimääräisesti toteuttavat ja turvaavat myös perus- ja ihmisoikeudet kansainvälisen suojelun hakemista keskitettäessä.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen lyhyessä ajassa tapahtuvan poikkeuksellisen suuren maahantulijoiden määrän perusteella

12. Ehdotetussa sääntelyssä kiinnittää huomiota se, lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentti sisältää tarkkaan ottaen kaksi erillistä perustetta, joiden käsillä ollessa kansainvälistä suojelun hakemista voitaisiin keskittää. Lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaan 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.” (kursivointi – TO).
13. Ehdotettavassa sääntelyssä ei siis olisi pelkästään kysymys ns. välineellistämisestä so. ”vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi”, josta säätämiselle on siis lähtökohtaisesti hyväksyttävät ja painavat perusteet. Lisäksi lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentti sallisi kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen sillä perusteella, että se olisi ”välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä… yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi”.
14. Oikeudellisesti arvioiden nämä kaksi keskittämisperustetta eroavat huomattavan paljon toisistaan, eivätkä ne ole toisiinsa nähden oikeudellisesti yhteismitallisia. Suureen maahantulijoiden määrään liittyvässä keskittämisperusteessa ei ole lainkaan kyse ns. välineellistämisestä, varsinkin kun maahantulijoiden suuri määrä voi johtua täysin vieraasta valtiosta riippumattomista syistä, kuten luonnonkatastrofista. Tällä keskittämisperusteella ei myöskään ole suoraa ja välitöntä yhteyttä esimerkiksi kansalliseen turvallisuuteen, kuten ns. välineellistämiseen liittyvällä keskittämisperusteella voi olla.
15. Tässä yhteydessä on huomautettava siitä, että kansallinen turvallisuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansanterveys eivät ole toisiinsa nähden yhtä painavia perus- ja ihmisoikeuksien hyväksyttäviä rajoitusperusteita. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa kansallinen turvallisuus on painavampi peruste rajoittaa perusoikeuksia kuin muut sinänsä hyväksyttävinä pidettävät rajoitusperusteet, kuten rikollisuuden, jopa vakavan rikollisuuden, torjuminen yleisesti ja yleisen turvallisuuden suojaamista koskevat tavoitteet. Näin ollen kansallisella turvallisuudella voidaan myös käsillä olevassa sääntely-yhteydessä perustella toimenpiteitä, joilla puututaan enemmän perusoikeuksiin kuin toimenpiteillä, joita perusteltaisiin jollain muulla tavoitteella (ks. myös esim. tuomio 6.10.2020, *La Quadrature du Net ym.*, C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 136 kohta).
16. Edelleen on huomautettava painokkaasti siitä, että käsillä olevassa esityksessä on lähinnä keskitytty tekemään enemmän ja tarkemmin selkoa ns. välineellistämiseen liittyvästä keskittämisperusteesta. Sitä vastoin esitys sisältää hyvin niukat ja tällöinkin huomattavan yleispiirteiset perustelut maahantulijoiden suurta määrää koskevalle keskittämisperusteelle.
17. On myös huomautettava siitä, että lakiehdotuksessa 16 §:n 2 momentissa maahantulijoiden suurta määrää koskeva keskittämisperuste on muotoiltu väljästi ja tulkinnanvaraisesti, mikä korostaa esitykselle asettavia perusteluvaatimuksia.

Esityksen perusteella ei ole kuitenkaan saatavissa riittävästi johtoa maahantulijoiden suureen määrään liittyvän keskittämisperusteen merkitys- ja käyttöyhteyksistä sekä soveltamisedellytyksistä.

18. Esitys onkin maahantulijoiden suurta määrää koskevan keskittämisperusteen osalta kaiken kaikkiaan erittäin ongelmallinen jo yksin sen keskeisen perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusedellytyksen kannalta, että perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksista on säädettävä riittävän täsmällisesti ja tarkkarajaisesti laissa. Sama voidaan todeta keskittämisperusteesta perustuslain 2 §:n 3 momentin näkökulmasta. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (ks. esim. PeVL 10/2016 vp). On huomautettava siitä, että näiden vaatimusten merkitys korostuu käsillä olevassa erittäin perus- ja ihmisoikeusherkässä sääntely-yhteydessä, johon liittyy sellaisia ehdottomia, kaikissa olosuhteissa loukkaamattomia perus- ja ihmisoikeuksia kuin palauttamiskielto ja joukkokarkotuksen kielto.
19. Kaiken kaikkiaan maahantulijoiden suureen määrään liittyvä keskittämisperuste jää esityksessä aivan liian avoimeksi ja epämääräiseksi. Siihen sisältyy perusoikeus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta niin suuria ongelmia ja puutteita, ettei 1. lakiehdotusta voida tältä osin käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Kun lisäksi huomioidaan, että esityksessä on ylipäätään käsitelty vain niukasti ja yleispiirteisesti tätä keskittämisperustetta, ei ole myöskään mahdollista alkaa tältä osin täydentää perus- ja ihmisoikeuksien kannalta näin merkittävää lakiehdotusta eduskunnassa ja tällöin asiassa mietintövaliokuntana olevassa hallintovaliokunnassa.
20. Sinänsä pidän perustuslain ja ihmisoikeussopimusten sekä EU-oikeuden kannalta mahdollisena ja esimerkiksi ilmastomuutoksen näköpiirissä olevat tulevat, entistä dramaattisemmat vaikutukset ihmisten elinolosuhteisiin huomioiden tarpeellisenakin kehittää kansallista ja unionilainsäädäntöä tulevaisuudessa siten, että lainsäädännössä varaudutaan nykyistä paremmin lyhyessä ajassa tapahtuvaan huomattavan suureen maahantulijoiden määrään.
21. Tällaisen sääntelyn on kuitenkin oltava kaikissa olosuhteissa perustuslain ja kv. velvoitteiden sekä EU-oikeuden mukaista. Näin ollen sääntelyn kehittäminen edellyttää huomattavasti nyt tehtyä huolellisempaa ja laajempaa lainvalmistelua valtioneuvostossa hyvän lainvalmistelutavan mukaisesti siten, että valmistelussa tarkoin ja asianmukaisin vaikutusarvioin tarkastellaan ja säännellään maahantuloon ja kansainväliseen suojeluun kohdistuvia toimenpiteitä sekä aineellisesti että menettelyllisesti. Tässä yhteydessä on myös korostettava lainvalmistelun kokonaisvaltaisuutta ja tähän liittyen tarvetta kehittää lainsäädäntöä huomattavasti laaja-alaisemmin kuin vain rajavartiolain osalta, kuten esityksessä on nyt rajoituttu tekemään.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen ns. välineellistämisperusteella

22. Edellä olen katsonut, että ehdotetulle sääntelylle on hyväksyttäviä ja painavia perusteita siltä osin kuin on kysymys kansainvälisen suojelun hakemisen

keskittämisestä ns. välineellistämisperusteella, so. sillä perusteella, että keskittäminen on välttämätöntä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

23. Ehdotettuun sääntelyyn liittyy kuitenkin tältä osin ongelmia perustuslain, kv. ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden kannalta siltä osin kuin lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaan valtioneuvosto voisi päättää ”kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan”.
24. Esityksessä on sinänsä verraten hyvin tuotu esiin se keskeinen vaatimus siitä, että ”Suomi ei voi missään tilanteessa kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ilman, että toimenpiteellä loukattaisiin perustuslakiin, Suomea velvoittaviin EU-säädöksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sisältyvää palautuskiellon periaatetta.” (s. 8)
25. Ongelmana kuitenkin on, ettei sääntely nyt ehdotetussa muodossaan toteuta riittävästi vaatimusta siitä, että oikeus hakea kansainvälistä suojelua on oltava reaalinen kaikissa olosuhteissa, ml. lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentin mukaisessa ns. välineellistämisen tilanteessa.
26. Nähdäkseni säännösehdotus onkin tältä osin huomattavan ongelmallinen sen EU-oikeudesta ja kv. ihmisoikeussopimuksista johdettavan vaatimuksen kannalta, että oikeus hakea kansainvälistä suojelua on oltava reaalinen, ja että ihmisillä on oltava tosiasiallisesti tehokas mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua sekä tähän liittyen tehdä turvapaikkahakemus. Käytännössä tämä tarkoittaa, että ihmisten käytettävissä on oltava riittävästi rekisteröintipaikkoja, muun muassa rajanylityspaikkoja, jotka ovat avoinna ja helposti saavutettavissa. Viittaan edellä EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksesta sekä EU-lainsäädännöstä esitettyyn (ks. ed. kappale 5, kohta III).
27. Mahdollisuus keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen jopa vain yhteen rajanylityspaikkaan ei täytä edellä - ja myös esityksessä - selostettuja vaatimuksia siitä, että ihmisille on kaikissa olosuhteissa riittävästi rekisteröintipaikkoja, muun muassa rajanylityspaikkoja, jotka ovat avoinna ja reaalisesti saavutettavissa.
28. Perus- ja ihmisoikeuksia paremmin turvaava sääntelymalli voisi olla esimerkiksi sellainen, joka sinänsä sallisi tietyin riittävän selvästi säädetyin aineellisin ja menettelyllisin edellytyksin rajoitetun ajan kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen, mutta joka samalla toisi säännösperusteisesti esiin sen, että ihmisille on kaikissa olosuhteissa riittävästi rekisteröintipaikkoja, muun muassa rajanylityspaikkoja, jotka ovat avoinna ja kohtuudella saavutettavissa. Lakiehdotuksen 16 §:n 3 momentissa tuodaan sinänsä esille se, ettei 16 §:ssä tarkoitetuilla toimenpiteillä saa estää …kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen”, mutta tästä huolimatta olisi tarpeen erikseen keskittämistä koskevan säännösehdotuksen yhteydessä erikseen tuoda esiin se, että kaikissa tilanteissa ja olosuhteissa on oltava avoinna ja reaalisesti saavutettavissa laillisia rajanylityspaikkoja.
29. Joka tapauksessa nyt ehdotetussa muodossaan lakiehdotuksen 16 §:n 2 momentti on kv. ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden sekä näin ollen myös perustuslain vastainen (ks. ed. kappale 5 kohdat I-III) siltä osin kuin valtioneuvosto voisi päättää

kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla ”yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan”. Lakiehdotusta on muutettava tältä osin siten, että säännösperusteisesti keskittämisenkin tilanteissa turvataan se, että ihmisille on kaikissa olosuhteissa riittävästi rekisteröintipaikkoja, muun muassa rajanylityspaikkoja, jotka ovat avoinna ja kohtuudella saavutettavissa. Lisäksi pitäisi jollain tapaa säätää myös menettelyllisistä ja aineellisista edellytyksistä, jotka turvaisivat kansainvälisen suojelun hakemisen reaalisuuden. Muutokset ovat edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Lapset ja vammaiset henkilöt sekä muut haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset

30. Ehdotettu sääntely ei sisällä lainkaan aineellisia ja/tai menettelyllisiä säännöksiä lapsia ja vammaisia henkilöitä sekä muita haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä koskevista suojatoimista tilanteessa, jossa valtioneuvosto päättäisi kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Hallituksen esityksessä kiinnitetään kohdittain (ks. esim. s. 21, 22 ja 25) huomiota lasten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten aseman ja oikeuksien turvaamiseen, mutta esityksessä lienee lähdetty siitä, että haavoittuvassa asemassa olevat ihmiset huomioidaan säännösten soveltamisessa ja että heitä koskevista suojatoimista säädetään tai tullaan säätämään muualla lainsäädännössä riittävästi lopputuloksella, ettei suojatoimista ole pidetty tarpeellisena säätää erikseen nyt käsillä olevassa lakiehdotuksessa.
31. Kun otetaan kuitenkin huomioon yhtäältä ehdotettavan sääntelyn yleinen perus- ja ihmisoikeusherkkyys myös palauttamiskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon kaltaisten ehdottomien, kaikissa olosuhteissa loukkaamattomien perus- ja ihmisoikeuksien kannalta sekä toisaalta se, että myös ns. välineellistämisen tilanteessa kyse voi usein olla lapsista ja muista erityisen haavoittuvassa asemassa olevista ihmisistä, joita koskevia erityisiä suojatakeita asettavat varsinkin Lapsen oikeuksien yleissopimus ja vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus edellä selostetulla tavalla, ehdotettavaa sääntelyä on välttämätöntä täydentää säännöksillä lapsia ja vammaisia henkilöitä sekä muita haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä koskevista suojatoimista (ks. myös ed. kappale 5, kohta IV).
32. Tällainen tarvittava lisäsääntely saattaa osaksi olla toteutettavissa viittauksilla muulla laissa säädettyyn. Joka tapauksessa ehdotettavaa sääntelyä on täydennettävä säännöksillä lasten ja vammaisten henkilöiden sekä muiden haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden aseman ja oikeuksien huomioon ottamisesta. Tämä on edellytyksenä lakiehdotuksen käsittelylle tavallisen lain säätämisjärjestyksessä.

Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

33. Lakiehdotuksen 16 §:ään ehdotettavat muutokset rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta, rajanylitysliikenteen rajoittamisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä ovat mahdollistavia (”valtioneuvosto voi päättää”). Lisäksi valtioneuvoston päätöksenteko on sidottu säännösperusteisesti välttämättömyyden vaatimukseen.
34. Ehdotettu sääntely ei ole kuitenkaan ongelmatonta välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta.

35. Ensinnäkin sääntelyä on syytä täydentää oikeasuhtaisuuden ja välttämättömyyden vaatimusten toteutumisen turvaamiseksi säännöksellä, joka velvoittaa valtioneuvoston tarkoin seuraamaan, ovatko rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisen, rajanylitysliikenteen rajoittamisen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen edellytykset edelleen voimassa, välttämättömyyden vaatimus mukaan lukien. Jos toimenpiteet eivät enää ole välttämättömiä joillain alueilla tai valtioneuvoston päätöksen mukaisessa laajuudessa, valtioneuvosto tulee säännösperusteisesti velvoittaa viipymättä ryhtymään toimenpiteisiin päätöksensä kumoamiseksi tai muuttamiseksi (esimerkiksi toimenpiteiden lieventämiseksi esimerkiksi alueellisella ja ajallisella ulottuudella).
36. Lisäksi oikeasuhtaisuuden toteutumiseksi 1. lakiehdotuksen 16 §:n sääntelyä olisi syytä täydentää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen osalta säätämällä keskittämisen ajallisesta *enimmäiskestosta*, so. siitä, kuinka pitkäksi aikaa kerrallaan kansainvälisen suojelun hakemista voitaisiin korkeintaan keskittää. Tämä takaisi osaltaan myös välttämättömyyden vaatimuksen toteutumista.
37. Lakiehdotuksen 16 §:n 1 momentin mukaan sisäministeriö päättäisi kiireellisissä tilanteissa tarvittavista välittömistä, rajanylityspaikan sulkemiseen tai rajanylitysliikenteen rajoittamiseen liittyvistä toimenpiteistä, ”kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian”. Myös tältä osin säännöstä tulisi täydentää säännösperusteisesti vaatimuksella siitä, että valtioneuvoston on ratkaistava asia viipymättä. Tällöinkin olisi syytä myös säätää ajasta, jolloin valtioneuvoston olisi viimeistään ratkaistava asia (esim. … ”viipymättä, viimeistään kuitenkin x päivän kuluttua sisäministeriön päätöksestä”).