

Maahantulijoiden ja rajavartijoiden oikeusturva väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain valossa

OT00BE92 Oikeussuoja ja kriisit
ON-työ

Laatija:
Inka Niemi

12.5.2025



ON-työ

Oppiaine: Oikeustiede / Oikeussuoja ja kriisit

Tekijä: Inka Niemi

Otsikko: Maahantulijoiden ja rajavartijoiden oikeusturva väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain valossa

Ohjaaja: Janne Salminen

Sivumäärä: 23 sivua

Päivämäärä: 12.5.2025

Tässä ON-työssä on tarkoitus tuoda esille minkälaisia muutoksia laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi tuo maahantulijan ja rajavartijan oikeusturvaan. Tarkoituksena on analysoida, millaisia vaikutuksia lain käyttöönotolla on verrattuna normaalitilanteeseen. Lisäksi pohditaan lain jännitteisyyttä suhteessa EU-oikeuteen ja sen sisältämään palautuskieltoon.

Työssä hyödynnetään lainopillista metodologiaa ja tutkimuslähteinä on käytetty kansallista lainsäädäntöä, asian kannalta merkittäviä EU-oikeuden säännöksiä, hallituksen esityksiä sekä oikeuskirjallisuutta. Tarkoituksena on havainnollistaa normaalitilannetta ennen lain käyttöönottoa tuomalla esiin kansallisesta lainsäädännöstä rajavartiolaista ja ulkomaalaislain merkittävimmät säännökset koskien kansainvälisen suojan hakemista ja oikeusturvaan. EU-oikeuden suhdetta lakiin pohditaan erityisesti EU:n perusoikeuskirjan 18 ja 19 artiklojen näkökulmasta sekä menettelydirektiivin kannalta. Oikeusturvan käsitettä pyritään määrittelemään oikeuskirjallisuutta hyödyntäen, jotta on saatu luotua selkeä teoreettinen viitekehys maahantulijan ja rajavartijan oikeusturvan käsittelemiselle.

Työn johtopäätöksenä on, että laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi vaikuttaisi merkittävästi maahantulijan ja rajavartijan oikeusturvaan, jos se otettaisiin käyttöön. Maahantulijan oikeusturvan kannalta se heikentäisi merkittävästi pääsyä tehokkaisiin oikeusturvakeinoihin ja heikentäisi mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua. Rajavartijan kannalta merkittävimmät muutokset ovat kohtuuttomasti lisääntynyt harkintavalta ja mahdollinen virkavastuun perusteella syntyvä rikosoikeudellinen vastuu. Lisäksi voidaan todeta lain olevan ristiriidassa EU-oikeuden turvaaman palautuskiellon kanssa.

Avainsanat: Oikeusturva, maahantuliija, rajavartija, kansainvälinen suojele, palautuskielto

Sisällys

Maahantulijoiden ja rajavartijoiden oikeusturva väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain valossa	I
Lähteet.....	IV
Lyhenteet.....	VIII
1 Johdanto	1
1.1 Tausta	1
1.2 Tutkimuskysymykset ja metodi.....	2
2 Kansallinen lainsäädäntötausta ennen rajaturvallisuuslakia	4
2.1 Perustuslaki	4
2.2 Ulkomaalaislaki.....	5
2.3 Rajavartiolaki	6
2.3.1 Rajavartiolain rajaa koskeva sääntely	6
2.3.2 Rajavartiolaitoksen tehtävät.....	7
3 Eu-oikeudellinen perusta	8
4 Rajaturvallisuuslain ydinsisältö	10
5 Oikeusturva	12
5.1 Oikeusturvasta yleisesti.....	12
5.2 Maahantulijoiden oikeusturva nykyisen lainsäädännön puitteissa.....	13
5.2.1 Valitus	13
5.2.2 Hallintokantelu	13
5.3 Rajavartijoiden oikeusturva ja oikeudellinen asema nykyisen lainsäädännön piteissa	15
6 Rajaturvallisuuslain vaikutukset oikeusturvaan.....	17
6.1 Rajaturvallisuuslain vaikutukset maahantulijoiden oikeusturvaan	17
6.2 Rajaturvallisuuslain vaikutukset rajavartijoiden oikeusturvaan	20
7 Johtopäätökset	23

Lähteet

Kirjallisuus

Aer, Janne, Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Alma Talent 2016.

([https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/HAGBBXXTBBAED#/kohta:Ulkomaalaisoikeuden\(\(20\)perusteet\(\(20\)/piste:b0](https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/HAGBBXXTBBAED#/kohta:Ulkomaalaisoikeuden((20)perusteet((20)/piste:b0), Luettu 19.2.2025).

Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2., uudistettu painos. Alma Talent 2011. Päivitetty 2010–2011.

(<https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/EAHBGXCTDG#/kohta:PERUSOIKEPERU/piste:t5>, Luettu 19.2.2025).

Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu, Poliisilaki. Alma Talent 2012.

([https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/EACBJXBTEB#/kohta:POLIISILAKI\(\(20\)/piste:b3](https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/EACBJXBTEB#/kohta:POLIISILAKI((20)/piste:b3), Luettu 4.3.2025).

Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana, Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018.

([https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/CADBBXDTEB#kohta:ULKOMAALAI SOIKEUS\(\(20\)/piste:b0](https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/CADBBXDTEB#kohta:ULKOMAALAI SOIKEUS((20)/piste:b0), Luettu 25.4.2025).

Koskinen, Seppo – Kulla, Heikki, Virkamiesoikeuden perusteet (2019). Alma Talent 2019.

([https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/EAIBGXDTEB#/kohta:Virkamiesoikeuden\(\(20\)perusteet/piste:t2](https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/EAIBGXDTEB#/kohta:Virkamiesoikeuden((20)perusteet/piste:t2), Luettu 19.2.2025).

Lavapuro, Juha, Oikeuden resilienssi. Lakimies 7–8/2020.

(<https://www.edilex.fi/lakimies/218120020.pdf>, Luettu 19.2.2025).

Mäenpää, Olli, Hallinto-oikeus. Alma Talent 2023.

(<https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/BAXBBXATIBIEE#piste:b0>, Luettu 19.2.2025).

Mäenpää, Olli, Yleinen hallinto-oikeus. Alma Talent 2017.

([https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/CABBXXBTABCED#/kohta:YLEINEN\(\(20\)HALLINTO-OIKEUS\(\(20\)/piste:b0](https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/CABBXXBTABCED#/kohta:YLEINEN((20)HALLINTO-OIKEUS((20)/piste:b0), Luettu 19.2.2025).

Petty, Aaron R., Migrants as a Weapons System. Journal of National Security Law & Policy, Vol. 13:113, 2022. (<https://jnslp.com/wp->

content/uploads/2023/01/Migrants_as_a_Weapons_System_2.pdf, Luettu 12.3.2025).

Raitio, Juha – Tuominen, Tomi, Euroopan unionin oikeus. Alma talent 2020.

(<https://verkkokirjahylly.almatalent.fi/teos/HACBGXDTEB#piste:t1>, Luettu 16.4.2024)

Seppälä, Minna, Virkamiehen velvollisuus noudattaa työnjohtomääräyksiä.

Tampereen yliopisto, 2022. Väitöskirja.

Siltala, Raimo, Oikeustieteen tieteenteoria. Suomalainen lakimiesyhdistys, 2003.

Virallislähteet

HaVM 15/2024 vp. Hallintovaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

HE 18/2025 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

HE 53/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

HE 94/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta.

HE 218/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta

HE 9/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

HE 50/2013 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi hallintolain muuttamisesta.

HE 28/2003 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

K 11/2024 vp. Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2023.

K 15/2024 vp. Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2023.

PeVL 26/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnalle: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

SM/2023/15. Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.

SM/2024/19. Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.

Oikeustapaukset

Tuomio 4.4.2024, Sherov and Others v. Poland, 54029/17, 54117/17, 54128/17 ja 54255/17

Tuomio 30.6.2022, M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba, C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:505

Medialähteet

Strömberg, Jari, Venäjä lähetti Suomelle selkeän viestin, sanoo hybridivaikuttamisen asiantuntija. Yle 12.11.2023. <https://yle.fi/a/74-20059889> (Luettu 2.3.2025).

Muut lähteet

EU:n maahanmuutto ja turvapaikkajärjestelmä. Sisäministeriö.

<https://intermin.fi/maahanmuutto/eu-n-yhteinen-turvapaikkajarjestelma> (Luettu 5.5.2025)

Hallintokantelu. Rajavartiolaitos. <https://raja.fi/hallintokantelu> (Luettu 10.3.2025).

Käsittelyajat. Maahanmuuttovirasto. <https://migri.fi/kasittelyajat#suojelu> (Luettu 19.2.2025).

Lainkirjoittajan opas. Oikeusministeriö. <https://lainkirjoittaja.finlex.fi> (Luettu 11.2.2025).

Lakiesitys rajaturvallisuuslain voimassaolon jatkamisesta lausunnoille.

Valtioneuvosto, 13.2.2025. <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/lakiesitys-rajaturvallisuuslain-voimassaolon-jatkamisesta-lausunnoille> (Luettu 20.2.2025).

Melander, Sakari, Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp.). 6.6.2024.

Nato ja Suomi. Ulkoministeriö. <https://um.fi/nato> (Luettu 29.1.2025).

Primacy of EU Law (precedence, supremacy). Publications Office of the European Union. 11.11.2022. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=LEGISSUM:primacy_of_eu_law (Luettu 9.3.2025).

Rajanylityspaikat. Traficom. <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/rajanylityspaikat> (Luettu 19.2.2025).

Tuori, Kaarlo, Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle koskien hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp.). 6.6.2024.

Turvapaikka Suomesta. Maahanmuuttovirasto. <https://migri.fi/turvapaikka-suomesta> (Luettu 19.2.2025).

Valtiosuvereenisuus (kansainvälinen julkisoikeus). Tieteen termipankki. [https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:valtiosuvereenisuus_\(kansainvalinen_julkisoikeus\)](https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:valtiosuvereenisuus_(kansainvalinen_julkisoikeus)) (Luettu 19.2.2025).

Lyhenteet

EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
Perustuslaki	Suomen perustuslaki (731/1999)
Rajaturvallisuuslaki	Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024)

1 Johdanto

1.1 Tausta

Venäjän hyökätessä Ukrainaan helmikuussa 2022 Suomessa nousi keskustelua siitä, millaisia vaikutuksia hyökkäyksellä on Suomen kansalliseen turvallisuuteen ja millaisiin toimenpiteisiin Suomen valtion tulee ryhtyä turvallisuuden ylläpitämiseksi. Muuttuneen turvallisuusympäristön seurauksena Suomi muun muassa haki sotilasliitto Naton jäsenyyttä toukokuussa 2022 ja siitä noin vuoden kuluttua Suomesta tuli Naton jäsen.¹

Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla on yhdeksän rajanylityspaikkaa sekä lisäksi on kaksi tilapäistä rajanylityspaikkaa.² Venäjän muuttunut rajakäyttäytyminen näillä rajanylityspaikolla lisäsi huolta kansallisesta turvallisuudesta syksyllä 2023. Silloin Venäjän rajaviranomaiset päästivät rajan yli henkilöitä, joilta ei löytynyt tarvittavaa dokumentaatiota rajan lailliselle ylittämiseksi.³ Tällainen rajakäyttäytyminen voidaan luokitella hybridivaikuttamiseksi ja lainsäätäjät on määritellyt sen toiminnaksi, jossa valtiollinen tai muu toimija käyttää suunnitelmallisesti erilaisia ei-sotilaallisia keinoja kohdevaltion heikkouksien hyödyntämiseksi ja omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Sen keskeisinä tavoitteina on aiheuttaa kohdevaltiossa epävakautta, epävarmuutta ja painetta viranomaistoimintaa kohtaan.⁴

Yksi konkreettinen esimerkki hybridivaikuttamisesta on välineellistetty maahantulo. Välineellistetyllä maahantulolla tarkoitetaan sellaista valtion toimintaa, jolla se pyrkii vaikuttamaan toisen valtion suvereniteettiin tavalla, jossa ohjataan rajalle huomattavia määriä ihmisiä, jotka eivät täytyä tarvittavia maahantuloedellytyksiä. Tällaisen toiminnan tavoitteena voi olla kuormittaa viranomaisten resursseja ja aiheuttaa epävakautta yhteiskunnassa.⁵ Välineellistetyn maahantulon voidaankin katsoa lukeutuvan niin sanottuun "harmaan vyöhykkeen toimintaan". Se on määritelmänä lievempi kuin avoimen sodankäynnin määritelmä, mutta sillä on kuitenkin potentiaalia esimerkiksi häiritä tai horjuttaa kohteena

¹ Nato ja Suomi.

² Rajanylityspaikat.

³ Strömberg 12.11.2023.

⁴ HE 53/2024 vp. s. 4.

⁵ HE 53/2024 vp. s. 8.

olevaa valtiota ilman, että siihen reagoitaisiin sotilaallisin toimin. Sitä voidaan siis pitää tietynlaisena yhteiskunnallisena sodankäyntinä.⁶

Näiden levottomuuksien pohjalta lisääntyikin tarve löytää uusia keinoja reagoida ja varautua hybridivaikuttamisen aiheuttamiin uhkiin. Tämän seurauksena heinäkuussa 2024 säädettiin laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024). Tämä laki on säädetty poikkeuslakina ja sen tavoitteena on varmistaa Suomen mahdollisuus reagoida toisten valtioiden aiheuttamaan toimintaan, joka uhkaa Suomen suvereniteettia. Poikkeuslaki on sellainen perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetty laki, joka sisällöltään poikkeaa perustuslaista, mutta jolla ei kuitenkaan tehdä muutoksia itse perustuslakiin.⁷ Tämän lain yhteydessä poikkeuslakiluonne viittaa siihen, että Suomen rajaturvallisuuden varmistamiseksi käytetyt keinot rajoittavat osittain perustuslaissa määriteltyjä perusoikeuksia, kuten yksilön oikeusturvaa.

1.2 Tutkimuskysymykset ja metodi

ON-työssä tarkastellaan lakia väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Työ on tehty hyödyntäen pohjalla Oikeussuoja ja kriisit -erikoistumisjaksolla tehtyä seminaarityötä ”Oikeusturva rajalla, rajavartioiden ja maahantulijoiden oikeusturva väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain valossa”. Seminaarityö on tehty parityönä Vilhelmiina Nymanin kanssa ja olemme molemmat kirjoittaneet työn kaikkia lukuja yhteistyössä ja olleet tietoisia prosessin alusta asti, että seminaarityö laajennetaan ON-työksi. Tässä ON-työssä on keskitytty tarkastelemaan aihetta vielä syvemmin ja työtä on haluttu laajentaa niin, että huomioon on otettu EU-oikeuden vaikutus rajaturvallisuuslain soveltamisessa. Työtä on jatkoyöstetty kokonaisuudessaan, mutta erityisesti luvut 3 ja 6 ovat muuttuneet.

Tekstin selkeyttämiseksi laista käytetään jatkossa nimitystä rajaturvallisuuslaki. Lisäksi rajavartiolaissa käytetty ”rajavartiomies”-termi korvataan termillä ”rajavartija”.

Rajaturvallisuuslaki otetaan tarkasteluun erityisesti oikeusturvan näkökulmasta.

Tarkoituksena on ensinnäkin vastata kysymykseen, miten rajaturvallisuuslain käyttöönotto vaikuttaisi maahantulijan ja rajavartijan oikeusturvaan. Tähän kysymykseen vastataan vertailemalla maahantulijan ja rajavartijan oikeusturvan toteutumista normaaliolosuhteissa ja

⁶ Petty 2022, s.119.

⁷ Hallberg ym. 2011, I Johdanto, 1. Perusoikeusjärjestelmä, Poikkeuslait.

siinä tilanteessa, että rajaturvallisuuslaki otettaisiin käyttöön. Toiseksi tarkastellaan, millä tavoin rajaturvallisuuslain säännökset ovat mahdollisesti ristiriidassa EU-oikeuden ja palautuskiellon periaatteen kanssa ja minkälaisia vaikutuksia sillä on maahantulijan ja rajavartijan oikeusturvaan. Tähän kysymykseen pyritään vastaamaan analysoimalla asiaan liittyvää keskeistä kansallista lainsäädäntöä ja EU-oikeutta suhteessa rajaturvallisuuslain säännöksiin.

Rajaturvallisuuslaki on poikkeuslakiluonteensa vuoksi linkittynyt vahvasti perusoikeuksiin, mutta tämän työn tarkastelussa on päädytty rajaamaan käsittely koskemaan perusoikeuksista lähinnä oikeusturvaa ja liikkumisvapauden osalta erityisesti ulkomaalaista koskevaan palautuskieltoon. Tarkastelua tehdään lähinnä kansallisen lain ja EU-lainsäädännön näkökulmasta ja kansainvälisen oikeuden ulottuvuus otetaan käsittelyyn vain kohdissa, joissa sillä on merkitystä asian tarkastelun kannalta. Työssä ei siis lähtökohtaisesti tarkastella kansainvälisen lainsäädännön tai kansainvälisten oikeustapausten vaikutuksia rajaturvallisuuslain tulkintaan muuten kuin luvussa 6.1.

ON-työssä käsiteltävä rajaturvallisuuslaki on hiljattain säädetty, minkä vuoksi sitä käsittelevää tutkimusta ei vielä juurikaan ole. On hyvä myös huomioida, ettei lakia ole otettu käyttöön työn kirjoittamisen aikana tai sitä ennen, joten ei voida tietää varmasti millaisia vaikutuksia sen käyttöönotolla tulisi olemaan. Tästä seuraa myös se, ettei lain pohjalta ole olemassa kansallista oikeuskäytäntöä, joita voitaisiin työssä hyödyntää.

ON-työssä hyödynnetään lainopillista metodologiaa, mikä tarkoittaa voimassa olevan oikeuden tulkintaa ja systematisointia. Lainoppi on siis oikeudellista argumentaatioita, joka tulkitsee olemassa olevia oikeussääntöjä ja punnitsee oikeusperiaatteita.⁸ Työssä tarkastellaan ja tulkitaan rajaturvallisuuslakia ja sen esitöitä voimassa olevia oikeussääntöjä ja oikeusperiaatteita hyödyntäen etenkin oikeusturvan näkökulmasta. Tavoitteena on analysoida oikeusturvan kannalta merkityksellisiä rajaturvallisuuslain säännöksiä ja niiden tulkintaa ja pohtia lain asemaa suhteessa EU-lainsäädäntöön. Lisäksi pyritään arvioimaan, miten lain tavoitteet toteutuvat käytännössä ja löytyykö laista vaadittavat säännökset riittävän oikeusturvan toteutumiseksi.

⁸ Siltala 2003, s. 502.

2 Kansallinen lainsäädäntötausta ennen rajaturvallisuuslakia

2.1 Perustuslaki

Perustuslain (731/1999) 1 §:ssä määritellään, että Suomi on täysivaltainen tasavalta. Valtion täysivaltaisuus voidaan jakaa sisäiseen ja ulkoiseen suvereenisuuteen. Sisäinen suvereenisuus käsittää yksinomaisen oikeuden käyttää valtiovaltaa omalla alueellaan, kun taas ulkoinen suvereenisuus takaa valtion alueellisen loukkaamattomuuden⁹ sekä vapauden päättää suhteistaan toisiin valtioihin¹⁰. Valtion suvereenisuus mahdollistaa, että valtiolla on oikeus päättää, kenellä on oikeus tulla maahan ja oleskella siellä. Lisäksi se toisaalta myös mahdollistaa sen, että valtiolla on oikeus rajoittaa maahantuloa esimerkiksi säättämällä sitä koskevia lakeja.¹¹ Suvereniteettiperiaatetta kuitenkin rajoittaa ne kansainväliset sopimukset, joihin Suomi on sitoutunut, sekä EU-oikeuden vaikutus kansalliseen lainsäädäntöön.¹²

Vaikkakin valtiolla on lähtökohtaisesti oikeus päättää, kenellä on oikeus tulla maahan, sitä rajoitetaan palautuskiellolla, josta säädetään Suomen perustuslaissa. Tämä palautuskielto on johdettu perustuslakiin pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta¹³ ja sitä koskevia säännöksiä löytyy myös ulkomaalaislaista. Palautuskielto löytyy perustuslain 9.4 §:stä ja siinä säädetään, että ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

Palautuskiellon voidaan katsoa kattavan kaikki sellaiset tapaukset, joissa Suomen viranomaiset siirtävät ulkomaalaisen henkilön toiseen valtioon. Tämä velvoittaa viranomaisia huomioimaan periaatteen niin turvapaikkapäätöstä tehtäessä kuin myös varsinaisessa maasta poistamisessa.¹⁴ Palautuskielto on yleisen tason kielto¹⁵, joka tarkoittaa käytännössä sitä, että sitä ei ole mahdollista rajoittaa eikä siitä voida poiketa.

⁹ Valtiosuvereenisuus (kansainvälinen julkisoikeus).

¹⁰ Lainkirjoittajan opas. 2.2 Suomen täysivaltaisuus.

¹¹ Hallberg ym. 2011, II Yleinen osa, 2. Perusoikeuksien soveltamisala, Maahantulo- ja oleskeluoikeus.

¹² Hallberg ym. 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 5. Liikkumisvapaus (PL 9 §), Ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ja suoja karkotusta vastaan.

¹³ HE 309/1993 vp. s. 52.

¹⁴ Kallio – Kotkas – Palander 2018, s. 293.

¹⁵ Aer 2016, s. 218.

2.2 Ulkomaalaislaki

Kansainvälistä suojelua hakevan henkilön oikeuksista säädetään ulkomaalaislaissa (301/2004), jossa määritellään myös vähimmäisvaatimukset tätä koskevan hakemuksen käsittelylle. Ulkomaalaislaki määrittelee kansainvälisen suojelun tarkoittavan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa. Lain tarkoituksena on määritellä kansainvälistä suojelua hakevan henkilön oikeusturvan toteuttaminen ja edistäminen. Tätä oikeusturvaa korostavaa näkökulmaa lisää se, että lain esitöissäkin korostetaan, että ulkomaalaisasioissa lain säännökset nojaavat perustuslain oikeusturvaa koskeviin pykäliin.¹⁶

Normaalitilanteessa kansainvälistä suojelua hakeva henkilö jättää hakemuksen poliisille tai rajatarkistusviranomaiselle. Heidän tulee toimivaltaisina viranomaisina vastaanottaa hakemus ja rekisteröidä se.¹⁷ Prosessia turvaa se, että tämä hakemus tulee ulkomaalaislain mukaan käsitellä hallintolain (434/2003) mukaisessa menettelyssä. Tarkoittaen sitä, että hakemuksen käsittelijän tulee noudattaa hallintolaissa määriteltyjä hyvän hallinnon perusteita.

Hakemuksen vastaanottamisen jälkeen hakemuksen käsittelyn aloittaa toimivaltainen viranomaislainen, joka on lain mukaan Maahanmuuttovirasto.¹⁸ Hakemusta arvioidaan ulkomaalaislain 87 §:n asettamien turvapaikan myöntämistä koskevien edellytysten valossa, ja tätä käsittelyä kutsutaan ulkomaalaislain 94 §:n mukaiseksi turvapaikkamenettelyksi. Tämän tavallisen menettelyn lisäksi on vaihtoehtoisesti säädetty sellaisista ehdoista, joiden perusteella hakemus voidaan käsitellä nopeutetussa menettelyssä tai jättää kokonaan tutkimatta. Ulkomaalaislaissa on turvattu hakemuksen jättäjän oikeus oleskella maassa, kunnes asia on tullut selvitettyksi.

Kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn lopuksi suojelua hakeva henkilö saa asiasta viranomaisen päätöksen, joka on valituskelpoinen. Valitusoikeuden tarkoituksena on turvata henkilön oikeusturvaa, jos hän kokee päätöksen olevan esimerkiksi lainvastainen. Ulkomaalaislain 190 §:n mukaan päätökseen saa hakea muutosta valittamalla hallinto-oikeuteen siten kuin oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädetään.

¹⁶ HE 28/2003 vp. s. 114.

¹⁷ Aer 2016, s. 260.

¹⁸ Turvapaikka Suomesta.

Nämä menettelyvaatimukset asettavat selkeät raamit menettelyn etenemiselle ja sille mitä asioita tulee huomioida kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyssä. Niiden tarkoitus on varmistaa, että hakijoiden oikeusturva toteutuu yhdenvertaisesti, hakemukset käsitellään johdonmukaisesti sekä menettelylliset takeet tulevat turvatuksi läpi prosessin.

2.3 Rajavartiolaki

2.3.1 Rajavartiolain rajaa koskeva sääntely

Valtioneuvoston päätöksellä Suomen itärajan kaikki rajanylityspaikat, pois lukien tavaraliikenne Vainikkalan rajanylityspaikan läpi, suljettiin ensimmäisen kerran marraskuussa 2023.¹⁹ Tämän jälkeen itäraja on ollut suljettuna määräaikaisilla päätöksillä, kunnes valtioneuvosto teki helmikuussa 2024 päätöksen, jolla itäraja on suljettu toistaiseksi.²⁰ Tämä itärajan sulku toteutettiin rajavartiolain (578/2005) määrittelemien ehtojen perusteella.

Rajavartiolaista löytyy ehdot sille, että valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikkojen sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi. Tämä voidaan kuitenkin tehdä vain, jos se katsotaan välttämättömäksi vakavan yleisen järjestyksen, kansallisen turvallisuuden tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Samojen perusteiden tulee täytyä, jos halutaan keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Lisäksi kyseessä täytyy olla tilanne, joissa maahan pyrkii poikkeuksellisen paljon ihmisiä lyhyessä ajassa tai on epäily, että vieras valtio tai muu toimija pyrkii tarkoituksellisesti ohjaamaan ihmisiä rajan yli. Tällainen kansainvälisen suojelun keskittäminen tarkoittaisi sitä, että kansainvälistä suojelua voisi hakea vain nimetyiltä rajanylityspaikoilta.

Itärajalla sijaitsevat rajanylityspaikat ovat edellä mainituin perustein suljettuna tarkoittaen sitä, että kansainvälistä suojelua ei voi hakea suljetuilta rajanylityspaikoilta. Tilanne on kuitenkin siinä mielessä yhdenvertainen, että raja on suljettu kaikilta, eikä vain kansainvälistä suojelua hakevilta henkilöiltä.

¹⁹ SM/2023/15.

²⁰ SM/2024/19.

2.3.2 Rajavartiolaitoksen tehtävät

Rajavartiolaitoksen tehtävistä säädetään rajavartiolailla ja siinä säädetään Rajavartiolaitoksen tehtäväksi ylläpitää rajaturvallisuutta. Muita tehtäviä on esimerkiksi rajatarkastusten tekeminen, rajojen valvonta, rikosten torjuminen, merialueen turvallisuuden varmistaminen, sotilaallinen maanpuolustus sekä kansainvälinen yhteistyö.²¹ Välineellistetyin maahantulon kannalta olennaisin tehtävä on rajatarkastusten tekeminen ja rajaturvallisuuden ylläpitäminen.

Rajavartiolaissa on lisäksi säädelty Rajavartiolaitoksen toiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista. Lain 11 § sääntelee sitä, että rajavartijan on toiminnassaan kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden toteutumista. Lisäksi laissa säädetään, että Rajavartiolaitoksen tehtävät on hoidettava tehokkaasti ja tarkoituksenmukaisesti, ja tehtävien suorittamisessa on toimittava asiallisesti ja puolueettomasti sekä edistäen yhdenvertaista kohtelua ja sovinnollisuutta. Rajavartiolain mukaan kenenkään oikeuksiin ei myöskään saa puuttua enempää eikä kenellekään saa aiheuttaa suurempaa vahinkoa tai haittaa kuin tehtävän suorittamiseksi on välttämätöntä.

Vaikka rajavartiolaissa luetellaan laajasti rajavartijoiden eri tehtäviä, ei siellä ole mainintaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten arvioinnista tai päätöksien tekemisestä. Laissa onkin määritelty, että rajavartija ottaa vastaan turvapaikkahakemuksen rajalla ja ohjaa hakijan eteenpäin prosessissa. Siten varsinainen turvapaikkahakemuksen käsittely ja päätöksenteko kuuluu ulkomaalaislain mukaisesti Maahanmuuttovirastolle.

²¹ Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s.125.

3 Eu-oikeudellinen perusta

Euroopan unionin oikeus voidaan jaotella primaarinormeihin ja sekundaarinormeihin. Primaarinormit ovat niitä sopimuksia, joilla Euroopan unioni on perustettu ja johon unionin toiminta perustuu.²² Tähän kategoriaan kuuluu siis myös Euroopan unionin perusoikeuskirja, jossa määritellään Euroopan unionin tunnustamat oikeudet, vapaudet ja periaatteet. Nämä oikeudet, vapaudet ja periaatteet tulee huomioida kansallisen lainsäädännön rinnalla. Kansainvälisen suojelun kannalta perusoikeuskirjan 18 ja 19 artikla ovat tärkeitä. Näistä 18 artikla turvaa jokaiselle oikeuden turvapaikkaan ja 19 artikla turvaa suojan palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa ja siten se käsittää sisäänsä myös kiellon joukkokarkotuksista sekä palautuskiellon.

Sekundaarinormit taas ovat Euroopan unionin itsensä säätämiä normeja eli niin sanottua johdettua oikeutta. Tähän kuuluvat esimerkiksi asetukset ja direktiivit.²³ Turvapaikan hakemisen ja hakemuksen käsittelyn kannalta olennaisin sekundaarinormi on menettelydirektiivi (EU) 2013/32^{24,25} Menettelydirektiivin tarkoituksena on varmistaa turvapaikanhakijoille nopea pääsy turvapaikkamenettelyyn. Direktiivi pitää sisällään vähimmäisvaatimukset turvapaikanhakijoille annettavasta oikeudellisesta neuvonnasta ja oikeusavusta sekä muutoksenhakumenettelystä. Pääsystä menettelyyn säädetään erityisesti 6 artiklassa. Toinen asian kannalta olennainen direktiivi on määritelmädirektiivi (EU) 2011/95²⁶, joka määrittelee yhteiset perusteet, sille miten pakolaissopimuksen pakolaisen määritelmää tulkitaan. Lisäksi siinä määritellään toissijainen suojelu, joka on kansainvälistä suojelua täydentävä suojelumuoto.²⁷ Direktiivit on pantu täytäntöön kansallisesti ulkomaalaislaissa.²⁸

Lisäksi toukokuussa 2024 Euroopan neuvosto hyväksyi uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen, jonka tarkoituksena on hallita muuttoliikettä ja luoda EU:n tasolla

²² Raitio – Tuominen 2020, s. 72.

²³ Raitio – Tuominen 2020, s.80

²⁴ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2013/32/EU) kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä. Annettu 26.6.2013.

²⁵ HE 53/2024 vp. s. 30.

²⁶ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2011/95/EU) vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle. Annettu 13.12.2011

²⁷ Kallio – Kotkas – Palander 2018, s. 286-287.

²⁸ HE 9/2014 vp. s.1. HE 218/2014 vp. s.1

yhteinen turvapaikkajärjestelmä. Suomella on kaksi vuotta aikaa panna täytäntöön tämän sopimuspaketin sisältö.²⁹ Tähän lainsäädäntökokonaisuuteen kuuluu myös niin sanottu EU:n kriisiasetus (EU) 2021/1147³⁰, joka antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tietyistä EU:n turvapaikkalainsäädännön menettelysäännöistä. Ehtona tälle on, että kyseessä tulee olla poikkeuksellinen kriisitilanne kuten joukottainen maahantulo tai muuttoliikkeen välineellistämistapaus. Sääntely antaa esimerkiksi jäsenvaltioille mahdollisuuden hakea pidennyksiä hakemusten rekisteröintiajoille sekä rajamenettelyjen kestoon, mutta ei kuitenkaan mahdollista muita poikkeuksia turvapaikkamenettelyyn välineellistämistilanteissa.³¹ Tällä sääntelyllä voi olla vaikutusta myös rajaturvallisuuslain käsittämiin tilanteisiin.

²⁹ EU:n maahanmuutto ja turvapaikkajärjestelmä.

³⁰ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (2024/1359), muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta. Annettu 14.5.2024.

³¹ HE 18/2025 vp. s. 15.

4 Rajaturvallisuuslain ydinsisältö

Rajaturvallisuuslaki on säädetty poikkeuslakina kiireellisessä menettelyssä perustuslain 73 §:n mukaisesti. Kuten poikkeuslait yleensä, myös tämä laki on säädetty määräajaksi ja on tarkoitettu olemaan voimassa vuoden sen voimaantulosta.³² Koska tämä laki on säädetty perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa kiireellisessä menettelyssä se tarkoittaa, että laki on tullut voimaan heti, eikä vasta seuraavien eduskuntavaalien jälkeisten valtiopäivien aikaan.³³ Lain nopealla säätämällä on haluttu varmistaa, että lainsäädännöstä löytyy keinot reagoida muuttuvaan yhteiskunnalliseen tilanteeseen. Tällainen lainsäätäjän pyrkimys vastata lainsäädännöllä nopeasti muuttuviin yhteiskunnallisiin tilanteisiin heijastaa oikeuden resilienssiä, eli kykyä reagoida kriiseihin ja niistä aiheutuviin ongelmiin.³⁴

Lain säätämistä on perusteltu sillä, että nykyisen lainsäädännön ei ole katsottu tarjoavan viranomaisille riittävästi toimivaltaa puuttua mahdollisesti laajenevaan ja vaikeutuvaan välineellistettyyn maahantuloon.³⁵ Lain esitöissä on otettu huomioon vaihtoehtoisia keinoja välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseksi. Tällaisia keinoja ovat olleet rajavartiolain soveltaminen, Venäjän määrittäminen turvalliseksi kolmanneksi maaksi sekä erilaiset turvapaikkamenettelyyn liittyvät keinot.³⁶ On katsottu, että mainittuja keinoja voidaan hyödyntää välineellistetyn maahantulon torjumisessa, mutta niitä ei ole koettu tarpeeksi tehokkaina, mikäli välineellistetty maahantulo lisääntyy huomattavasti.³⁷

Rajaturvallisuuslain tarkoituksena on siis torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Laissa säädetään niistä ehdoista, joiden täytyessä valtioneuvosto voisi rajoittaa turvapaikkahakemusten vastaanottamista rajatuilla rajanylityspaikoilla ja sen läheisyydessä. Lain käyttöönotto edellyttää ensinnäkin sitä, että on perusteltu epäily siitä, että vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Toiseksi edellytetään, että vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta. Kolmanneksi rajoittamisen tulee olla välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Viimeiseksi edellytetään, ettei muiden keinojen katsota olevan riittäviä

³² Hallberg ym. 2011, I Johdanto, 1. Perusoikeusjärjestelmä, Poikkeuslait.

³³ HE 53/2024 vp. s. 103.

³⁴ Lavapuro 2020, s. 1268.

³⁵ HE 53/2024 vp. s. 7.

³⁶ HE 53/2024 vp. s. 50-56.

³⁷ HE 53/2024 vp. s. 49-50.

Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Näiden kaikkien edellytysten täytyessä laki voidaan ottaa käyttöön enintään kuukaudeksi kerrallaan tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteisellä päätöksellä.

Jos rajaturvallisuuslaki otetaan käyttöön ja kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä rajoitetaan määrätyillä rajanylityspaikoilla, tarkoittaisi tämä maahantulijan kannalta sitä, että pääsy maahan estetään. Laissa on kuitenkin säädetty myös niistä poikkeustilanteista, jolloin maahantulijan maahanpääsy sallittaisiin perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden nojalla. Toimivalta tilanteen arvioimiseksi on säädetty rajavartijan tehtäväksi. Jos rajavartija arvioi, että hakemuksen vastaanottaminen olisi välttämätöntä lapsen, vammaisen tai muun erityisessä asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi, hakemus voidaan tämän perusteella vastaanottaa. Hakemus voidaan vastaanottaa myös, mikäli rajavartijan arvion perusteella on ilmeistä, että henkilö olisi todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi siinä valtiossa, josta on saapumassa Suomeen.³⁸

Tilanteessa, jossa henkilö poistetaan maasta, hänelle tulee rajaturvallisuuslain 4 §:n 4 momentin mukaan kirjallisesti ilmoittaa toimenpiteen perusteet. Lisäksi maahantulijalla on oikeus vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia ja hänelle tulee antaa tieto siitä, missä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voi tehdä. Rajaturvallisuuslaki kuitenkin kieltää maahantulijalta oikeuden hakea maasta poistamiseen tai uudelleenarviointiin muutosta valittamalla. Vaatimus uudelleenarvioinnista on tehtävä 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta, mutta maasta poistaminen pannaan täytäntöön, vaikka maahantuliija vaatisi uudelleenarviointia. Uudelleenarvioinnissa tarkastellaan maasta poistamista koskevan arvion sisällöllistä oikeellisuutta tällöin esitettyjen seikkojen perusteella ja arviointia tarkastellaan lainsäädännön edellytysten valossa. Uudelleenarviointi voidaan tehdä vaatimuksen ja sen liitteenä olevan aineiston perusteella ilman, että asianosaista kuullaan.³⁹

³⁸ HE 53/2024 vp. s. 68.

³⁹ HaVM 15/2024 vp. s. 25-26.

5 Oikeusturva

5.1 Oikeusturvasta yleisesti

Oikeusturvan käsite on jo varhain vakiintunut Suomen oikeusjärjestelmään. Käsite pohjautuu lakisidonnaisuuden periaatteeseen, yleiseen muutoksenhakuoikeuteen sekä mahdollisuuteen saattaa riippumattomien tuomioistuinten ratkaistavaksi oikeusriidat ja viranomaisten päätösten lainmukaisuus.⁴⁰ Mäenpää määrittelee oikeusturvan käsitettä hallintotoiminnan näkökulmasta keinoiksi ja menettelyiksi, joilla turvataan, että oikeudet ja velvollisuudet toteutuvat yksityisen ja viranomaisen välisessä hallinto-oikeudellisessa suhteessa. Toisin sanoen yksityisen oikeuksia turvataan viranomaisen toimintaan nähden.⁴¹

Perustuslaista löytyy säännökset yksilön oikeusturvan suojaamiseksi. Perustuslain 21 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja viipymättä toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeudesta saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi. Pykälän toisessa momentissa säädetään, että oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla. Tämän lisäksi oikeusturvaa määrittelee myös muut vakiintuneet oikeusperiaatteet.⁴² Perustuslain 22 §:ssä säädetään julkisen vallan velvollisuudesta turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Oikeusturvakeinoja on useita ja niitä voidaan Mäenpään mukaan jaotella tehokkuutensa perusteella tehokkaampiin ja vähemmän tehokkaampiin oikeusturvakeinoihin. Tehokkaisiin keinoihin voidaan luokitella sellaiset keinot, joita käyttäen viranomaisen päätös tai toimi on mahdollista saada korjatuksi ja lainmukainen oikeustila palautettua. Vähemmän tehokkaiksi oikeusturvakeinoiksi voidaan sen sijaan katsoa ne keinot, joiden avulla voidaan saada aikaan vain välillisiä vaikutuksia, kuten hallintokantelulla.⁴³

⁴⁰ Hallberg ym. 2011, I Johdanto, 1. Perusoikeusjärjestelmä, Oikeusturva.

⁴¹ Mäenpää 2023, II Yleinen hallinto-oikeus, 8. Oikeusturva ja oikeusturvamenettelyt hallintotoiminnassa, Oikeusturvan sisältö.

⁴² Hallberg ym. 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 17. Oikeusturva (PL 21 §), Oikeusturvan sääntely perustuslaissa.

⁴³ Mäenpää 2023, II Yleinen hallinto-oikeus, 8. Oikeusturva ja oikeusturvamenettelyt hallintotoiminnassa, Oikeusturvan tehokkuus.

5.2 Maahantulijoiden oikeusturva nykyisen lainsäädännön puitteissa

5.2.1 Valitus

Maahanmuuttoviraston tekemään päätökseen kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa voidaan ulkomaalaislain 190 §:n mukaan hakea muutosta valittamalla. Mikäli hakija on siis tyytymätön päätökseen, hän voi hakea muutosta oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti. Valitus tulee tehdä 30 päivän kuluessa siitä, kun hakija on saanut päätöksen tiedoksi. Päätöksestä valitetaan ulkomaalaislain 193 §:n mukaisesti toimivaltaiseen hallinto-oikeuteen riippuen siitä, millä Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön alueella päätös on tehty.

Hallinto-oikeus käsittelee valituksen ja se voi joko hylätä tai hyväksyä valituksen taikka jättää sen tutkimatta. Jos hallinto-oikeus arvioi päätöksen olevan lainmukainen, valitus hylätään. Jos taas hallinto-oikeus hyväksyy valituksen, valituksen kohteena oleva päätös yleensä kumotaan. On myös mahdollista kumota vain osa päätöksestä, jolloin muut osat päätöksestä jäävät voimaan.⁴⁴

Laki oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 79 § velvoittaa hallintotuomioistuinta antamaan ratkaisun asiassa esitettyihin vaatimuksiin. Tuomioistuimella on siis asiassa ratkaisupakko. Valitus luokitellaan tehokkaaksi oikeusturvakeinoksi, sillä yksilö saa häntä koskevan päätöksen käsiteltäväksi tuomioistuimeen, jossa asia ratkaistaan. Tämäkin tuomioistuinmenettely on turvattu oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon osa-alueilla: käsittely on julkinen, asianosaisella on oikeus tulla kuulluksi, päätökset tulee perustella ja päätökseen on oikeus hakea muutosta.⁴⁵ Muutoksenhakuoikeus toteutuu myös yksilön oikeutena hakea lain oikeudenkäynnistä hallintoasioissa 107.1 §:n mukaisesti muutosta hallinto-oikeuden päätökseen, mikäli korkein hallinto-oikeus myöntää tälle valitusluvan.

5.2.2 Hallintokantelu

Päätöksestä valittamisen rinnalla yksilö voi vaihtoehtoisesti tehdä kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa hallintokantelun, mikäli hän kokee viranomaisen tai sen palvelussa olevan

⁴⁴ Mäenpää 2023, V Oikeudenkäynti hallintoasioissa, 8. Hallintotuomioistuimen päätöksenteko, Hallintotuomioistuimen päätösvalta valitusasiassa.

⁴⁵ Hallberg ym. 2011, III Yksittäiset perusoikeudet, 17. Oikeusturva (PL 21 §), Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet.

toiminnan lainvastaiseksi. Hallintokantelulla tarkoitetaan ilmoitusta lainvastaisesta menettelystä tai velvollisuuden laiminlyönnistä hallintotoiminnassa ja se tehdään kantelun kohteena olevan esihenkilölle, kantelun kohteena olevan viranomaisen toimintaa valvovalle hallintoviranomaiselle tai ylimmille laillisuusvalvojille.⁴⁶ Hallintokantelun voi kohdistaa yksittäiseen päätökseen tai tosiasialliseen toimeen, mutta myös viranomaisen toimimattomuuteen, virkatehtävien huonoon hoitamiseen tai velvollisuuksien laiminlyöntiin.⁴⁷ Hallintokantelulla ei kuitenkaan ole mahdollista saada nimenomaiseen päätökseen muutosta, vaan ainoastaan saada viranomaisen mahdollisesti lainvastainen toiminta kanteluviranomaisen arvioitavaksi. Hallintokantelu eroaakin tavallisesta hallintoasian käsittelystä siten, ettei kantelussa päätös kohdistu kenenkään oikeuteen, etuun tai velvollisuuteen. Tämä tarkoittaa myös, ettei kanteluratkaisu ole valituskelpoinen päätös.⁴⁸

Kanteluviranomaisen tulee antaa asiassa kirjallinen päätös, jossa esitetään kantelua koskeva ratkaisu ja sen perustelut. Kanteluviranomainen harkitsee tapauskohtaisesti, millaisiin toimenpiteisiin asiassa on aihetta ryhtyä. Tällaisia toimenpiteitä voi olla esimerkiksi ehdotus korjaamismenettelyyn ryhtymiseen, anteeksipyyntöön esittämiseen tai hyvityksen suorittamiseen.⁴⁹ Kanteluviranomaisen oikeudellisen arvion seurauksena asiassa voi tulla harkintaan myös esimerkiksi tutkintapyyntöjen tekeminen poliisille, mikäli kantelusta tulee ilmi rikosoikeudellista arviointia edellyttäviä seikkoja.⁵⁰

On hyvä huomioida, että suurin osa hallintokanteluista ei johda toimenpiteisiin. Esimerkiksi vuonna 2023 oikeusasiamiehen käsittelemistä hallintokanteluista vain 13,4 prosenttia johti minkäänlaisiin toimenpiteisiin⁵¹ ja oikeuskanslerilla vain 8,6 prosenttia.⁵² Tämän perusteella voidaan siis todeta, että useissa tilanteissa laillisuusvalvoja katsoo, ettei ole aihetta ryhtyä toimenpiteisiin.

Hallintokantelulla voidaan katsoa olevan painoarvoa varsinkin sellaisissa asioissa, joissa muita muutoksenhakukeinoja ei ole. Se on kuitenkin huomattavasti tehottomampi

⁴⁶ Mäenpää 2023, II Yleinen hallinto-oikeus, 7. Hallintotoiminnan valvonta, Hallintokantelu laillisuusvalvonnan keinona.

⁴⁷ Mäenpää 2023, II Yleinen hallinto-oikeus, 7. Hallintotoiminnan valvonta, Hallintokantelu laillisuusvalvonnan keinona.

⁴⁸ HE 50/2013 vp. s. 4.

⁴⁹ Mäenpää 2023, II Yleinen hallinto-oikeus, 7. Hallintotoiminnan valvonta, Hallintokantelu laillisuusvalvonnan keinona.

⁵⁰ HE 50/2013 vp. s. 25.

⁵¹ Eduskunnan oikeusasiamiehen kertomus vuodelta 2023. s. 44.

⁵² Valtioneuvoston oikeuskanslerin kertomus vuodelta 2023. s. 121.

oikeusturvakeino verrattuna valitukseen, jolla haetaan muutosta nimenomaan yksilöä koskevaan päätökseen, sillä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kohdalla valitusoikeus on turvattu ulkomaalaislailla. Sen vuoksi yksilö todennäköisemmin turvautuisi tehokkaampaan oikeusturvakeinoon ja valittaisi tätä koskevasta päätöksestä kuin tekisi hallintokantelun.

5.3 Rajavartijoiden oikeusturva ja oikeudellinen asema nykyisen lainsäädännön puitteissa

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) mukaan Rajavartiolaitos on sisäministeriön johdon ja valvonnan alaisena toimiva valtion keskushallintoon kuuluva viranomaisena. Viranomaisten toimintaa määrittelee lainalaisuusperiaate, joka on kirjattu perustuslain 2 §:n 3 momenttiin. Sen mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Virkatoimien lainmukaisuutta sääntelee lain 118.1 §, jonka mukaan virkamies vastaa virkatoimiensa lainmukaisuudesta. Tämä pykälä pitää sisällään virkamiehen oman virkavastuun, jonka perusteella virkamies on vastuussa tekemistään lainvastaisista tai muuten virheellisistä päätöksistä tai muusta virkatoimesta tai virkavelvollisuuden laiminlyömisestä. Virkavastuuta määrittäessä kiinnitetään huomiota päätöksen sisällöllisen lainmukaisuuden lisäksi esimerkiksi menettelyvaatimusten noudattamiseen sekä harkintavallan käyttämiseen lain ja oikeusperiaatteiden puitteissa.⁵³ Virkavastuu on siis sitä erityistä ja yksilöllistä oikeudellista vastuuta, joka liittyy hallinnolliseen päätöksentekoon ja julkisten tehtävien hoitamiseen.⁵⁴ Virkavastuu ja virkavastuun toteuttaminen siis määrittelevät virkamiehen oikeudellista asemaa ja tällä oikeudellisella asemalla on merkitystä virkamiehen oikeusturvaan.

Virkavastuu voidaan jakaa hallinnolliseen virkavastuuseen, rikosoikeudelliseen virkavastuuseen sekä vahingonkorvausvastuuseen.⁵⁵ Hallinnollisella virkavastuulla tarkoitetaan niitä virkamieslaissa määriteltyjä seuraamuksia kuten palvelussuhteen irtisanomista tai purkamista, määräaikaista virantoimituseroa tai kirjallista varoitusta. Virkavirhettä koskeva hallinnollinen menettely voidaan panna vireille toimivaltaisen viranomaisen päätöksellä ja se toteutetaan hallintolain mukaisessa menettelyssä.⁵⁶

⁵³ Mäenpää 2017, s. 435.

⁵⁴ Mäenpää 2017, s. 431.

⁵⁵ Mäenpää 2017, s. 437–438.

⁵⁶ Mäenpää 2023, VII Virkamiesoikeus, 6. Virkavastuu ja sen toteuttaminen, Hallinnolliset seuraamukset.

Rikosoikeudellisen virkavastuun perusteet määritellään rikoslain (39/1889) 40 luvussa ja asia käsitellään yleisessä tuomioistuimessa, jolla on toimivalta tuomita rikosoikeudellinen rangaistus asiassa. Virkarikoksissa rangaistuksena voi olla vankeus tai sakko ja erityisrangaistuksina varoitus ja viraltapano.⁵⁷ Vahingonkorvausvastuu taas määräytyy yleensä vahingonkorvauslain (412/1974) mukaisesti ja korvausvelvollisuus perustuu PL 118 § 3 momenttiin, jonka mukaan virkamies on itse vastuussa virheensä tai laiminlyöntinsä aiheuttamasta vahingosta.⁵⁸

Perustuslain lisäksi virkamiehen toimintaa sääntelee myös valtion virkamieslaki (750/1994), jonka 14 §:n mukaan virkamiehellä on velvollisuus noudattaa työnantajan työjohto- ja valvontamääräyksiä. Käytännössä kieltäytyminen noudattamasta työnantajan antamia työjohtomääräyksiä on virkatehtävien laiminlyöntiä.⁵⁹ Rajavartiolaitoksen toiminnan osalta velvoitetta vahvistaa entisestään Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 6 §, jonka mukaan "Rajavartiolaitoksen sisäinen järjestys on sotilaallinen". Tämä sotilaallinen järjestys tarkoittaa sitä, että Rajavartiolaitoksen toiminta perustuu tiukkaan käskynalaisuuteen. Näillä hallinnonaloilla virkamies on yleensä velvollinen noudattamaan konkreettistakin työjohtomääräystä eli virkakäskyä operatiivisessa toiminnassa.⁶⁰

Tilanteissa, joissa rajavartija toimii lainvastaisesti tai laiminlyö virkavelvollisuutensa, kuka tahansa voi tehdä hänestä hallintokantelun hallintolain 8a luvussa säädetyn mukaisesti. Tämän hallintokantelun avulla pystytään siis tuomaan esiin epäily mahdollisesta virkavirheestä ja sen avulla saattamaan rajavartija virkavastuuseen. Hallintokantelusta rajavartijalle aiheutuvia mahdollisia seurauksia on kiinnittää rajavartijan huomio hyvän hallinnon vaatimukseen ja saattaa tämän tietoon käsitys lainmukaisesta menettelystä. Jos nämä toimenpiteet eivät riitä, rajavartijalle voidaan antaa huomautus. Joissain tapauksissa asia on aiheellista siirtää käsiteltäväksi esimerkiksi esitutkintaan tai virkamiesoikeudelliseen seuraamusmenettelyyn.⁶¹

⁵⁷ Koskinen – Kulla 2019, s. 331–336.

⁵⁸ Koskinen – Kulla 2019, s. 343–348.

⁵⁹ Seppälä 2022, s. 98.

⁶⁰ Mäenpää 2023, VII Virkamiesoikeus, 4. Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet, Käskynalaisuussuhteet.

⁶¹ Hallintokantelu.

6 Rajaturvallisuuslain vaikutukset oikeusturvaan

6.1 Rajaturvallisuuslain vaikutukset maahantulijoiden oikeusturvaan

Rajaturvallisuuslain säännökset asettavat kohtuutonta painetta maahantulijalle pitää huolta oman oikeusturvansa toteutumisesta kansainvälistä suojelua hakiessa. Lain säännökset mahdollistavat tilanteen, jossa maahantulijan pääsy maahan estettäisiin rajavartijan arvion perusteella jo ennen kuin hän pääsisi hakemaan kansainvälistä suojelua. Kansainvälistä suojelua hakeva henkilö ei näin ollen lähtökohtaisesti saisi mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua, ellei rajaturvallisuuslaissa esitetyt poikkeusedellytykset täyty. Vastuu näiden poikkeusten arvioinnista olisi rajavartijalla ja maahantulijan vastuulle jää osoittaa, että hän täyttää kyseiset kriteerit, kuten esimerkiksi sen, että hän on todellisessa vaarassa. Maahantulijan tulee siis tietää jo ennen rajalle saapumista mitä asiakirjoja hänellä tulee olla hallussaan, jotta hän voi vakuuttaa rajavartijan kansainvälisen suojelun tarpeesta. Tällaisessa tilanteessa maahantulijalle jäisi siis kohtuuttoman suuri vastuu varmistaa oikeusturvansa toteutuminen.

Tämä eroaa huomattavasti ulkomaalaislaissa määritellystä menettelystä, joka mahdollistaa ensinnäkin maahantulijalle oikeuden oleskella maassa, kunnes asia on tullut selvityksi. Lisäksi normaalitilanteessa vastuu asian perusteellisesta selvittämisestä kuuluu maahanmuuttoviranomaiselle, sillä ulkomaalaislain 97 §:n mukaisesti Maahanmuuttovirastolla on velvollisuus suorittaa turvapaikkatutkinta asian selvittämiseksi. Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen turvapaikan myöntämisestä puhuttelusta saatavien tietojen sekä muiden asiassa ilmenneiden seikkojen perusteella.⁶² Merkitystä näiden kahden tilanteen välillä on erityisesti sillä, että rajavartijan tekemässä arvioinnissa arviointi tehdään nopeasti rajalla, eikä rajavartijalla olisi käytössään samanlaista aikaa ja resursseja kuin Maahanmuuttoviraston viranomaisella.

Maahantulijan oikeusturvan kannalta normaalitilanne ja rajaturvallisuuslain tilanne eroavat siis huomattavasti siltä osin, kenen vastuulle asian selvittäminen kaatuu ja miten prosessi tulee turvatuksi niin, että asia tulee todellisuudessa selvitettyksi. Siten tilanne, jossa rajavartija veloitetaan suorittamaan samantapaista arviointia, joka vaikuttaa merkittävästi maahantulijan oikeuksiin, ei voida pitää maahantulijan oikeuksien kannalta riittävänä. Sakari Melanderkin

⁶² Turvapaikka Suomesta.

on asiantuntijalausunnossaan koskien hallituksen esitystä 53/2024 todennut, että lain soveltamistilanteissa yksilön oikeusturva toteutuisi keskeisesti rajavartiomiehen toiminnan kautta. Ja siten suurin vastuu oikeusturvan toteutumiseksi perustuu siihen, saako rajavartija varmistettua, että maahantulijalla on tosiallinen mahdollisuus tuoda esiin tarvittavat seikat asian selvittämiseksi.⁶³ Yksilön oikeusturvan toteutuminen ei kuitenkaan voi riippua vain yksittäisen rajavartijan tekemästä arviosta.

Vaikka rajaturvallisuuslain esitöissä on mainittu, että rajavartija on koulutettu ja ohjeistettu näitä tilanteita varten⁶⁴, riski virheelliselle menettelylle on yhä olemassa, sillä menettely on suppeampi ja kiireellisempi kuin normaalitilanteessa. Rajavartijan tehtäväksi ei ole rajavartiolaissakaan määritelty kansainvälisen suojan tarpeen arviointi, minkä vuoksi on aiheellista pohtia turvaavatko rajaturvallisuuslain säännökset riittävästi maahantulijan oikeusturvaa ja onko rajavartijan saama koulutus tässä tapauksessa riittävä asian arvioimiseksi.

Rajaturvallisuuslain tilanne, jossa maahantulijalta evätään kokonaan mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua, voidaan katsoa olevan ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, sillä EU:n perusoikeuskirja, määritelmädirektiivi sekä menettelydirektiivi nimenomaisesti turvaavat kansainvälistä suojelua hakevan oikeuksia. Euroopan unionin tuomioistuin (EUT) on tehnyt ennakkopäätöksen tapauksessa (C-72/22 PPU)⁶⁵, joka koski kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisen ja jättämisen estämistä. Tapauksessa Liettua oli julistanut hätätilan joukottaisen maahantulon seurauksena sekä kansalliseen lainsäädäntönsä vedoten estänyt laittomasti maahan tulleelta henkilöltä mahdollisuuden jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. EUT on tapauksessa todennut, että tällainen kansallinen lainsäädäntö ja sen soveltaminen estävät perusoikeuskirjan 18 artiklan (oikeus turvapaikkaan) tehokkaan toteutumisen. Lisäksi se on todennut, että menettelydirektiivin säännökset estävät jäsenvaltioita säätämästä sellaisia lakeja, joissa joukottaisen maahantulon aiheuttamassa hätätilassa, tosiasiallinen mahdollisuus kansainvälisen suojelun hakemiseen estyy. Kaarlo Tuori on asiantuntijalausunnossaan koskien hallituksen esitystä 53/2024 todennut, että tapauksessa on kyse samankaltaisesta poikkeustilasta, joka määritellään rajaturvallisuuslaissa, vaikka tapauksessa ja rajaturvallisuuslaissa käytetyt termit hieman eroavatkin toisistaan.⁶⁶

⁶³ Melander 2024. s. 8.

⁶⁴ HE 53/2024 vp. s. 69.

⁶⁵ Tuomio 30.6.2022, M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba, C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:505

⁶⁶ Tuori 2024. s. 9.

Siten se, että rajaturvallisuuslaki ei noudata niitä EU-oikeudessa määriteltyjä menettelytapoja kansainvälisen suojelun hakemiselle ja maahantulijan oikeuksien suojaamiseksi, aiheuttaa merkittävää maahantulijan oikeuksien ja oikeusturvan heikkenemistä.

EUT:n oikeuskäytännön lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on käsitellyt maahantulijan käännättämistä rajalla esimerkiksi tapauksessa *Sherov and Others v. Poland*⁶⁷. Tapauksessa Puolan rajaviranomaiset eivät päästäneen maahantulihoita Puolaan hakemaan kansainvälistä suojelua. EIT on tapauksessa todennut, että valtiolla, joka siirtää turvapaikanhakijan toiseen maahan ilman hakemuksen sisällöllistä tutkintaa, on ennen palauttamista ehdoton velvollisuus varmistua siitä, että vastaanottavassa maassa on asianmukainen turvapaikkamenettely. Valtion on siis perusteellisesti tutkittava, onko todellista riskiä siitä, että turvapaikanhakija jäisi ilman asianmukaista turvapaikkamenettelyä. EIT on todennut tapauksessa maahantulijoiden oikeuksien tulleen loukatuksi. Tämä voisi tarkoittaa myös rajaturvallisuuslain tapauksessa sitä, että tilanteet, joissa maahantulijan kansainvälisen suojelun hakemusta ei selvitetä riittävästi ja hänet käännytetään rajalla, johtaa hänen oikeusturvansa loukkaamiseen ja palautuskiellon rikkomiseen.

Normaalitilanteessa maahantulijalla on mahdollisuus valittaa saamastaan päätöksestä kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen. Tämä tilanne kuitenkin muuttuisi huomattavasti, mikäli rajaturvallisuuslaki otettaisiin käyttöön, sillä oikeus valitukseen poistuisi. Siinä tapauksessa, että rajavartija poistaa yksilön maasta, yksilöllä ei ole käytössään muuta asiaansa koskevaa oikeusturvakeinoa kuin vaatia hänen maasta poistamisensa uudelleenarviointia Rajavartioltokselta. Uudelleenarviointi ei ole oikeusturvakeinona kuitenkaan yhtä tehokas kuin ulkomaalaislain mahdollistama valitusoikeus, sillä uudelleenarviointia ei toimita riippumaton tuomioistuin, vaan Rajavartioloitus. Rajavartioloituksen ei myöskään tarvitse kuulla maahantulihoaa uudelleenarviointia tehdessään, mikä eroaa normaalitilanteesta, jossa turvataan oikeus tulla kuulluksi. Tehokkuutta edelleen vähentää se, ettei uudelleenarvioinnista tulevasta ratkaisusta ole mahdollista valittaa, vaan valittaminen on nimenomaan rajaturvallisuuslailla kielletty. Näin ollen päätöstä maasta poistamisesta ei voi viedä tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Kuten normaalitilanteessa, myös rajaturvallisuuslain voimassa ollessa maahantuliho voi tehdä hallintokantelun Rajavartioloituksen tai yksittäisen rajavartijan toiminnasta. Tämän

⁶⁷ Tuomio 4.4.2024, *Sherov and Others v. Poland*, 54029/17, 54117/17, 54128/17 ja 54255/17.

hallintokantelun voi osoittaa esimerkiksi ylemmälle tasolle Rajavartiolaitoksessa, Rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavalle sisäministeriölle, erityisvaltuutetuille sekä ylimmille laillisuusvalvojille.⁶⁸ Hallintokantelun avulla toiminta rajalla saatetaan tarkasteluun sen lainmukaisuuden osalta. Mahdollisuus hallintokanteluun ei kuitenkaan mahdollista muutosta maahantulijan saamaan päätökseen ja se ei yksinään riitä turvaamaan maahantulijan oikeusturvan tehokasta toteutumista. Hallintokantelun merkitystä rajaturvallisuuslain tilanteessa voidaan arvioida kriittisesti myös siltä kannalta, aiheuttaisiko se viranomaisen toiminnalle huomautusta tai muita hallinnollisia seurauksia. Kyseessä on kuitenkin Suomen lainsäädäntöön säädetty laki, jota Rajavartiolaitos soveltaisi, eikä tällöin laillisuusvalvoja välttämättä katsoisi rajalla tapahtuvan toiminnan olevan lainvastaista. Käytännössä voisi siis olla mahdollista, että mikään rajaturvallisuuslain soveltamiseen liittyvistä hallintokanteluista ei johtaisi toimenpiteisiin. Tässä tulee kuitenkin huomioida laillisuusvalvojan tekemä tapauskohtainen arviointi.

6.2 Rajaturvallisuuslain vaikutukset rajavartijoiden oikeusturvaan

Rajavartijalla on virkamiehenä velvollisuus noudattaa lakia niin normaalitilanteessa kuin rajaturvallisuuslain muodostamissa olosuhteissa. Pelkästään jo lainalaisuusperiaate velvoittaa noudattamaan lakia, kun käytetään julkista valtaa. Rajalla tapahtuvassa käännyttämisessä rajavartijalla on vastuu arvioida toimiensa lainmukaisuutta ja sitä mitä lakia hän noudattaa. Tämä johtaa siihen, että rajanylityspaikalla rajavartija joutuu tilanteeseen, jossa hän joutuu arvioimaan noudattaako hän rajaturvallisuuslakia maahantuloja käännyttäessään vai tuleeko hänen sen sijaan soveltaa EU-oikeuden säännöksiä.

Rajavartijan tekemässä arvioinnissa erityisen ongelmallista on palautuskiellon suhde rajaturvallisuuslain sisältöön. On tärkeää huomata, että EU-oikeudella on etusija kansalliseen oikeuteen nähden niissä tilanteissa, joissa kansallinen lainsäädäntö on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.⁶⁹ EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklan tehtävä on turvata maahantulojaa palautuskielloilta. Tilanteessa, jossa maahantulijan palauttamisesta syntyy hänelle vakava uhka kuolemanrangaistukselle, kidutukselle tai muulle epäinhimilliselle tai halventavalle rangaistukselle tai kohtelulle on se palautuskiellon vastaista ja siten rajaturvallisuuslain soveltaminen on ristiriidassa EU- oikeuden kanssa ja lain soveltaminen johtaisi EU-oikeuden etusijaperiaatteen rikkomiseen. Rajavartijalla ei mitä todennäköisemmin kuitenkaan ole

⁶⁸ HaVM 15/2024 vp. s. 11.

⁶⁹ Primacy of EU Law (precedence, supremacy), 2022.

rajanylityspaikalla mahdollisuutta arvioida sitä, onko kyseessä ristiriita kansallisen lain ja EU-oikeuden välillä. Sakari Melander on nostanut esiin asiantuntijalausunnossaan, että rajaturvallisuuslain määrittelemien tehtävien suorittaminen edellyttää rajavartijalta monimutkaista asiaan liittyvän lainsäädännön, perusoikeuksien sekä ihmisoikeusvelvoitteiden sekä EU-oikeuden sisältöä koskevaa oikeudellista arviointia, jota yleensä suorittaa maahanmuuttovirasto ja siten tämä asettaa rajavartijan kohtuuttomaan arviointitilanteeseen.⁷⁰

Rajavartijan työskentelyyn vaikuttaa suoraan hänen velvollisuutensa noudattaa työnantajansa antamia työnjohtomääräyksiä. Tätä velvollisuutta korostaa myös se, että Rajavartiolaitos on käskyorganisaatio, joten rajavartija ei voi kieltäytyä työnantajan käskystä tai kynnyskieltäytymiselle voi olla korkea. Samalla, kun rajavartija toimii esihenkilönsä antamien käskyjen mukaisesti, hän on näitä käskyjä noudattaessaan ja työtään tehdessä myös henkilökohtaisessa virkavastuussa. Tämä luo haastavan tilanteen, jossa rajavartijan oma oikeusturva riippuu merkittävästi hänelle annettujen käskyjen lainmukaisuudesta.

Virkavastuun näkökulmasta rajaturvallisuuslaissa olisi tärkeä määritellä, kenelle vastuu mahdollisesta maahantulijan oikeusturvan rikkomisesta kuuluu. Tämänhetkisen lainsäädännön puitteissa voidaan katsoa, että rajavartija saattaisi vastata omalla virkavastuullaan rajaturvallisuuslain noudattamisesta aiheutuvasta maahantulijan oikeusturvan loukkaamisesta, joka voitaisiin mahdollisesti tulkita lainvastaiseksi. Virkavastuun rikkomisesta voi seurata rikosoikeudellinen virkavastuu. Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan ottanut kantaa rajavartijan rikosoikeudelliseen vastuuseen. Siellä on todettu, että rajavartijan ei katsottaisi syyllistyneen rikokseen, vaikka hän ei noudattaisikaan EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden asettamaa yksilön oikeuksia koskevaa sääntelyä.⁷¹ Hallintovaliokunta on todennut, että rikosoikeudellinen virkavastuu ei käytännössä voisi tulla kysymykseen. Tätä on perusteltu sillä, että rajaturvallisuuslaki ja muu tilanteeseen liittyvä lainsäädäntö sisältää harkinnanvaraisuuden ja toisaalta sillä, että syyksiluettavuus perustuu tahallisuuteen tai tuottamukseen.⁷² Rajavartijan oikeusturvan toteutumisen kannalta laista kuitenkin puuttuu se, kenen vastuulla lain noudattamisesta aiheutuvat seuraukset ovat.

⁷⁰ Melander 2024. s. 9-10.

⁷¹ PeVL 26/2024 vp. s.16.

⁷² HaVM 15/2024 vp. s. 23.

Rajaturvallisuuslain mukaan käännyttämistä koskevassa tilanteessa päätöksen hakemuksen vastaanottamisesta tekee ”koulutettu ja ohjeistettu rajavartiomies tapauskohtaisen arvion mukaan” tilanteissa, joissa on kyse lain 5 §:n mukaisista poikkeustilanteista. Ongelmaksi voi koitua se, miten varmistetaan tarpeellinen ja asianmukainen koulutus, jotta rajavartijalla on todellisuudessa mahdollisuus toimia ja arvioida tilannetta virkavastuunsa edellyttämällä tarkkuudella. Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, että rajavallisuuslain 5 §:n poikkeuksen mukaiset henkilöt pyrittäisiin tunnistamaan ensisijaisesti fyysisten ominaisuuksien mukaan, mutta huomioon voidaan ottaa myös henkilöllisyysasiakirjat, muu luotettava näyttö sekä vuorovaikutustilanteessa ilmenneet asiat.⁷³ Poikkeuksien arviointia rajanylityspaikalla voisi muun muassa vaikeuttaa kielimuuri tai asiakirjojen puutteellisuus. Riippumatta rajavartijalla olevista tiedoista hänen on vääjäämättä tehtävä tapauskohtainen arviointi mahdollisesti puutteellisten tietojen pohjalta.

Rajalla tapahtuva tapauskohtainen arviointi kansainvälisen suojelun tarpeesta eroaa aikajanallisesti normaalitilanteessa Maahanmuuttoviraston tekemästä päätöksestä. Maahanmuuttoviraston internet-sivuilla suuntaa antavan käsittelyaikalaskurin mukaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelyssä menisi noin kuusi kuukautta siitä, kun maahantulija ilmoittaa poliisille tai rajaviranomaisille Suomessa hakevansa turvapaikkaa.⁷⁴ Ulkomaalaislaissakin säädetään, että kansainvälistä suojelua koskeva päätös on tehtävä lähtökohtaisesti kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä. Rajavartijan tulisi sen sijaan tehdä tämä poikkeuksien arviointi heti rajalla. Tällainen aikapaineen alla tehty päätöksenteko voi lisätä virheitä virkatehtävissä, sillä rajavartijalla ei ole mahdollisuuksia selvittää tarvittavia tietoja asianmukaisesti vaaditussa ajassa. Rajavartijalla ja Maahanmuuttoviraston virkamiehellä on molemmilla yhtä lailla virkavastuu päätöstä tehdessä, mutta heillä on huomattavasti erilaiset lähtökohdat tämän päätöksen tekemiseen.

⁷³ HE 53/2024 vp. s. 68.

⁷⁴ Käsittelyajat.

7 Johtopäätökset

ON-työssä tarkastellaan maahantulijoiden ja rajavartijoiden oikeusturvaa nykytilassa, ja sitä verrataan siihen mahdolliseen tilanteeseen, jossa rajaturvallisuuslaki otettaisiin käyttöön. Lopputuloksena voidaan todeta, että rajaturvallisuuslain käyttöönotolla olisi merkittäviä vaikutuksia niin maahantulijan kuin rajavartijankin oikeusturvaan ja oikeudelliseen asemaan.

Normaalitilanteessa maahantulijalla on vahva oikeusturva, koska hän voi sekä valittaa päätöksestä että tehdä hallintokantelun kansainvälistä suojelua koskevassa asiassa. Rajaturvallisuuslain tuomien muutoksien seurauksena oikeus valittaa muuttuu ja ainut todellinen muutoksenhakukeino olisi vaatia päätöksen uudelleenarviointia Rajavartiolaitolta. Tässä suurimpana ongelmana on, ettei Rajavartiolaituksen uudelleenarviointia koskevassa päätöksessä ole valitusoikeutta tuomioistuimeen. Kansainvälistä suojelua koskevan menettelyn kannalta oikeusturvaa heikentää myös se, että rajavartija käsittelee hänen hakemuksensa käytännössä heti rajalla nopealla aikataululla ja vastuu suojan tarpeen todistamisesta kaatuu maahantulijalle.

Rajavartijan oikeudellisen aseman voidaan katsoa olevan käännyttämistilanteissa monin tavoin ongelmallinen. Rajaturvallisuuslain soveltaminen asettaa yksittäisen rajavartijan asemaan, jossa hänen tulee tasapainoilla eri oikeuslähteiden, työnjohtomääräysten ja oman virkavastuunsa välillä. Erityisen haasteelliseksi tilanteen tekee se, että rajavartijan tulisi kyetä toimimaan lainmukaisesti, vaikka rajaturvallisuuslain soveltaminen on vähintäänkin jännitteisessä asemassa EU-oikeuden kanssa. Rajaturvallisuuslain epäselvät vastuukysymykset jättävät myös paljon harkintavaltaa rajavartijalle, joka on työtehtäviään suorittaessa jatkuvasti toimistaan virkavastuussa. Lisäksi huolta rajavartioiden oikeusturvan kannalta herättää rikosoikeudellisen vastuun mahdollisuus.

Voidaan todeta, että rajaturvallisuuslailla on merkittäviä vaikutuksia oikeusturvakysymyksissä. Vaikka lain säädökset luovat puitteet toiminnalle jää sen todellinen soveltaminen ja tulkinta toistaiseksi avoimeksi. Rajaturvallisuuslain voimassaoloaika umpeutuu kesäkuussa 2025, mutta lakiesitys sen voimassaolon jatkumisesta 31.12.2026 asti on lähetetty lausunnoille. Lain sisältöön ei ole ehdotettu muutoksia.⁷⁵

⁷⁵ Lakiesitys rajaturvallisuuslain voimassaolon jatkumisesta lausunnoille, 13.2.2025.