

Rosaliina Salmela

**TURVAPAIKANHAKIJOIDEN
OIKEUSTURVAN TOTEUTUMINEN LAISSA
482/2024**

Rajaturvallisuuslain vaikutukset turvapaikanhakijoiden
oikeusturvaan

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Elokuu 2025

TIIVISTELMÄ

Rosaliina Salmela: Turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutuminen laissa 482/2024 -
Rajaturvallisuuslain vaikutukset turvapaikanhakijoiden oikeusturvaan
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus
Elokuu 2025

Tutkimuksessa tarkastellaan turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumista laissa väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi (482/2024). Lain tarkoituksena on vastata Suomen kohtaan hybridi-vaikuttamiseen itärajalta, joka ilmenee välineellistetyin maahantulon keinoin. Laki on säädetty perustuslain säätämisympäristössä, jotta voitiin hyväksyä sen perustuslainvastaisuudet etenkin perustuslain 21 §:n koskevan oikeusturvan kanssa. Yhtenä tutkimuksen keskeisenä tavoitteena on selvittää lainopillisen tutkimuksen avulla, miten oikeusturvajärjestelyt on otettu huomioon laissa sekä onko niitä koskeva sääntely oikeudellisesti selkeää.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää systematisoinnin ja tulkinnan avulla, mille menettelyille oikeusturva rakentuu mahdollisessa rajaturvallisuuslain soveltamistilanteissa. Tavoitteena on myös tarkastella sääntelyn oikeudellista selkeyttä sekä sitä oikeudellista kehikkoa, joka sääntelyn ympärille muotoutuu. Tutkimuksen pääasiallinen aineisto koostuu kansallisesta lainsäädännöstä ja sen esitöistä, kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista sekä oikeuskirjallisuudesta. Keskeisimmät aineistot ovat perustuslaki, hallintolaki ja rajaturvallisuuslaki sekä näiden lakien esityöt. Tulkintaoppeina käytetään systeemistä, sananmukaista sekä historiallista tulkintaa.

Tutkimustulokset osoittavat, että oikeusturvan toteutuminen rajaturvallisuuslain soveltamistilanteissa on osin oikeudellisesti ongelmallista. Tutkimuksen perusteella voidaan todeta, että rajaturvallisuuslakiin on sisällytetty niin ennakkollisia kuin jälkikäteisiä oikeusturvan takeita. Rajaturvallisuuslain menettelylliset takeet ja korkeat vaatimukset suojelun saamiseksi uhkaavat oikeusturvan toteutumista. Tutkimuksessa huomattiin myös lain mahdollistavan rajavartijalle laajaa harkintavaltaa, joka voi vaarantaa yhdenvertaisen käsittelyn vaatimuksen. Yhdenvertaisuusperiaate katsotaan oikeusturvan takeeksi, joten voidaan todeta, että laaja harkintavaltaa voi näin myös vaarantaa oikeusturvan toteutumisen.

Tutkimus osoittaa, että rajaturvallisuuslain soveltamistilanteissa rajavartijan on haastavaa sovittaa yhteen perustuslakia, EU-oikeutta sekä kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia lain ollessa ristiriidassa näiden kanssa. Tulosten perusteella voidaan todeta, että vaikka turvapaikanhakijoiden oikeusturva on otettu huomioon lain säätämisympäristössä, on laki sisällöllisesti epäselkeä ja sisältää keskinäisiä ristiriitoja. Tutkimuksessa huomautetaan myös rajaturvallisuuslain ristiriidoista kansainvälisen oikeuden kanssa ja sen vaikutuksesta oikeusjärjestelmän koherenssiin. Tutkimus ottaa kantaa siihen, että turvapaikanhakijoiden oikeusturvan toteutumiseksi tulisi lakia kehittää normien selkeyden, menettelyllisten takeiden, hyvän hallinnon periaatteiden ja harkintavaltan oikeudellisen kontrollin osalta.

Avainsanat: Oikeusturva, hyvä hallinto, rajaturvallisuuslaki, kansainvälinen suojeleminen, turvapaikanhakijat, ihmisoikeudet

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien osat, joissa on hyödynnetty tekoälyä, ja hyväksyn vastuun mahdollisista eettisten ohjeiden rikkomuksista.

SISÄLLYSLUETTELO

| | |
|--|----|
| LÄHTEET..... | IV |
| 1. JOHDANTO..... | 1 |
| 1.1 Aihe/tausta ja tavoite..... | 1 |
| 1.2 Tutkimuskysymys ja sen rajaus..... | 3 |
| 1.3 Metodi ja aineisto..... | 4 |
| 2. OIKEUDELLINEN KEHYS JA OIKEUSTURVAN KÄSITE..... | 7 |
| 2.1 Oikeusturva valtiosääntöoikeudellisessa kehyksessä..... | 7 |
| 2.2 Oikeusturva hallinto-oikeudessa..... | 8 |
| 2.3 Hyvä hallinto..... | 9 |
| 2.4 Oikeusturva kansainvälisessä oikeudessa..... | 10 |
| 3. LAKI VÄLIAIKAISISTA TOIMENPITEISTÄ VÄLINEELLISTETYN MAAHANTULON TORJUMISEKSI..... | 14 |
| 3.1 Lain tarkoitus ja oikeudellinen kenttä..... | 14 |
| 3.2 Välineellistetty maahantulo..... | 15 |
| 3.3 Poikkeuslakina sääntely..... | 15 |
| 3.4 Oikeusturvasäännöksestä poikkeaminen..... | 17 |
| 3.5 Tosiasiallinen hallintotoiminta..... | 17 |
| 4. OIKEUSTURVAN TOTEUTUMINEN LAIN SOVELTAMISTILANTEISSA | 21 |
| 4.1 Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen..... | 21 |
| 4.2 5 §:n poikkeukset kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamiseen..... | 21 |
| 4.3 Summaarinen arviointitilanne..... | 24 |
| 4.4 Uudelleenarviointi ja oikeussuojakeinot..... | 27 |
| 4.5 Harkintavalta ja sen oikeudellinen kontrolli..... | 30 |
| 5. YHTEENVETO..... | 34 |

LÄHTEET

Kirjallisuus:

Hallberg, Pekka, Perusoikeudet. Helsinki: WSOYpro 2011. [Elektroninen kirja.]

Hirvonen, Ari, Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Helsinki: Talentum 2011. Luettu 22.3.2025. Vaatii käyttöoikeuden.

Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana – Hakalehto, Suvianna – Hyytiä, Jaakko – Korsman, Kati – Nykänen, Eeva – Paso, Mirjami - Similä, Juha – Sovela, Katariina – Väättänen, Ulla, Ulkomaalaisoikeus. Helsinki: Alma Talent 2018.

Kolehmainen, Antti, Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä, teoksessa Tarmo Miettinen (toim.): Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksesta, metodista ja arvostelusta. Joensuu: Edita 2016, s. 106–131.

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

Mäenpää, Olli. Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet. Helsinki: Edita 2021.

Rautiainen, Pauli – Kostiainen, Aura – Kurki, Visa – Soininen, Niko – Määttä, Tapio, Oikeus ja sen tutkiminen. Tampere: Vastapaino 2023. [Elektroninen kirja.]

Viljanen, Veli-Pekka. Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Helsinki: Alma Talent 2001.

Väättänen, Ulla, Kosonen, Jonna, Hallinto-oikeus osana julkisoikeutta, teoksessa Tapio Määttä (toim.): Oikeudellisen ajattelun perusteita. Joensuu: Oikeustieteiden laitos 2018, s. 36–45.

Lait ja säädökset:

Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990).

Euroopan Unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01).

Hallintolaki 434/2003

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi 482/2024

Perustuslaki 731/1999

Ulkomaalaislaki 301/2004

YK:n pakolaissopimus

Virallislähteet:

HaVM 15/2024 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp).

HaVM 29/2002 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta (HE 72/2002 vp).

HE 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

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

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

HE 72/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta.

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

PeVL 4/2004 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 28/2003 vp).

PeVL 16/2000 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta (HE 15/2000 vp).

PeVL 17/1998 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolaitoksesta (HE 42/1998 vp).

PeVL 27/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä ilmailulaiksi ja laiksi meripelastuslain 14 §:n muuttamisesta (HE 79/204 vp).

PeVL 29/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp).

PeVM 10/2006 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 71/2006 vp).

PeVM 25/1994 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp).

VN päätös SM 2025/32. Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen sulkemista toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.

Asiantuntijalausunnat:

Järvinen, Aki: Upseeriliiton asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisten toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. HE 53/2024 vp. Annettu 29.5.2024.

Korkein hallinto-oikeus: Asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisten toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. HE 53/2024 vp. Annettu 31.5.2024.

Koskentausta, Lauri: Oikeusministeriön asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisten toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. HE 53/2024 vp. Annettu 27.5.2024.

Laine, Marjaana: Pakolaisneuvonta ry:n asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisten toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. HE 53/2024 vp. Annettu 30.5.2024.

Mäenpää, Olli: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisten toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. HE 53/2024 vp. Annettu 10.6.2024.

Ojanen, Tuomas: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisten toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. HE 53/2024 vp. Annettu 5.7.2024.

Pöysti, Tuomas: Oikeuskanslerinviraston asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisten toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. HE 53/2024 vp. Annettu 30.05.2024.

Salminen, Janne: Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisten toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. HE 53/2024 vp. Annettu 4.7.2024.

Sormunen, Milka: Asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisten toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. HE 53/2024 vp. Annettu 4.6.2024.

Stenman, Kristina: Yhdenvertaisuusvaltuutetun asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisten toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. HE 53/2024 vp. Annettu 30. 5.2024.

Verkkolähteet:

Eduskunta: Eduskunta hyväksyi nk. käännytyslain äänin 167-31. Päivitetty 12.7.2024. Saatavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/eduskunta-hyvaksyi-nk-kaannytyslain.aspx>. Avattu 14.5.2025.

Oikeusministeriö, Euroopan Unionin perusoikeuskirjan tulkinta ja soveltaminen. 1.4.2020. Saatavissa: <https://oikeusministerio.fi/documents/1410853/4734373/EUROOPAN+UNIONIN+PERUSOIKEUSKIRJAN+TULKINTA+JA+SOVELTAMINEN.pdf/b388bdd9-0740-e783-ebe8-e0c307b0eb23/EUROOPAN+UNIONIN+PERUSOIKEUSKIRJAN+TULKINTA+JA+SOVELTAMINEN.pdf?t=1638200961820>.

Sisäministeriö: Itärajan tilanne. Päivitetty 2025. Saatavissa: <https://intermin.fi/ajankohtaista/itaraajan-tilanne>. Avattu 14.5.2025.

Valtioneuvosto: Hallitus käynnistää valmistelut Ottawan sopimuksen irtisanomiseksi ja kansallisten puolustusmenojen kasvattamiseksi. Päivitetty 1.4.2025. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/hallitus-kaynnistaa-valmistelut-ottawan-sopimuksen-irtisanomiseksi-ja-kansallisten-puolustusmenojen-kasvattamiseksi>. Avattu 14.5.2025.

Valtioneuvosto: Rajaturvallisuuslain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Päivitetty 18.6.2025. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/rajaturvallisuuslain-voimassaoloa-jatketaan-31.12.2026-asti->. Avattu 18.6.2025.

LYHENTEET

EIS = Euroopan ihmisoikeussopimus

EU = Euroopan Unioni

HE = Hallituksen esitys

PL = Perustuslaki

HL = Hallintolaki

PeVL = Perustuslakivaliokunta

HaVL = Hallintovaliokunta

.

1. JOHDANTO

1.1 Aihe/tausta ja tavoite

Venäjän helmikuussa 2022 käynnistämä hyökkäyssota Ukrainaan on muuttanut Euroopan turvallisuusympäristöä perustavanlaatuisesti. Tämä on johtanut useissa Euroopan maissa kansallisiin lainsäädännöllisiin muutoksiin, joilla pyritään vastaamaan mahdollisiin uusiin turvallisuusuhkiin.¹ Epävakaa tilanne on myös aiheuttanut Suomessa haasteita torjua mahdollista välineellistettyä maahantuloa tekemättä perustuslakiin rajattua poikkeusta. Suomen jakama maaraja Venäjän kanssa edustaa samalla sekä Euroopan unionin että Naton (eng. North Atlantic Treaty Organization) pisintä ulkorajaa Venäjän kanssa.² Turvallisuuspoliittisen tilanteen muutos on nostanut kansallisen turvallisuuden yhteiskunnalliseen keskusteluun johtaen lainsäädännöllisiin muutoksiin, joilla pyritään vastaamaan mahdollisiin turvallisuusuhkiin.³

Suomi on kohdannut painostusta Venäjän toimesta itärajalla hybridi-vaikuttamisen keinoin. Syksystä 2023 alkaen Suomen itärajalla on esiintynyt välineellistettyä maahantuloa, johon valtioneuvosto on vastannut tekemällä päätöksen rajavartiolain (578/2005) 16 §:n mukaisesti sulkemalla rajalla sijaitsevat rajanylityspaikat.⁴ Rajavartiolakia tai muita säännöksiä ei kuitenkaan nähdä riittävinä ratkaisuinä mahdollisesti pitkäaikaiseen ja vaikeutuvaan tilanteeseen.⁵ Tämän seurauksena on päädytty perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettävään poikkeuslakiin eli lakiin väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024). Lain tavoitteena on suojata perustuslain (731/1999) 2 §:n Suomen täysivaltaisuutta sekä 7 §:n oikeutta turvallisuuteen. Lain keinona torjua välineellistettyä maahantuloa on sulkea tiettyjä rajanylityspaikkoja ja keskeyttää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottaminen. Lain soveltamistilanne kuitenkin poikkeaa kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevasta menettelydirektiivistä

¹ HE 53/2024 vp, s. 57. Latvian sekä Liettuan toimet rajaturvallisuutta koskeviin lakeihinsa Valko-Venäjän vastaisella rajalla välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

² Valtioneuvosto 18.6.2025, Rajaturvallisuuslain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. [Viitattu 18.6.2025]

³ Ks. esim. Valtioneuvosto 2025, Hallitus käynnistää valmistelut Ottawan sopimuksen irtisanomiseksi ja kansallisten puolustusmenojen kasvattamiseksi. [Viitattu 14.5.2025].

⁴ Sisäministeriö 2025, kohta Ajankohtaista - Itärajan tilanne. [Viitattu 14.5.2025].

⁵ HE 53/2024 vp, s. 7.

(2013/32/EU), joka on johdettu osaksi kansallista lainsäädäntöä ulkomaalaislaissa (301/2004). Rajaturvallisuuslaissa ei noudateta menettelydirektiivin asettamia vaatimuksia, joka asettaa haasteita yksilön oikeusturvan toteutumiselle. Yhteiskunnallisessa keskustelussa laille on vakiintunut käytettäväksi termiksi käännyslaki⁶, mutta virallinen termi laille on rajaturvallisuuslaki. Käytän tutkielmassa rajaturvallisuuslain termiä sen lyhyemmän ja objektiivisemmän muodon vuoksi.

Rajaturvallisuuslaissa säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä. Valtioneuvoston päätöksestä seuraa maahan saapuvien henkilöjen poistaminen maasta ja heidän ohjaamisensa paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Laissa säädetään poikkeustapauksista, joissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voitaisiin ottaa vastaan.⁷

Tutkimuksen tavoitteena on selvittää, miten maahanpyrkijän PL 21 §:n mukainen oikeusturva ja sen takeet toteutuvat rajaturvallisuuslain kontekstissa. Työssä keskitytään menettelyllisten oikeusturvatakeiden sekä hyvän hallinnon vaatimusten tarkasteluun sekä arvioidaan, onko lainsäädäntö tarpeeksi selkeää oikeusturvan huomioimisen osalta. Tutkimuksen aihe on hyvin ajankohtainen ja merkittävä perus- sekä ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta. Tutkimuksen tärkeyttä perustelee myös vieraaseen kieli- ja kulttuuriympäristöön saapuvien turvapaikanhakijoiden kuuluminen kyvyiltään heikompaan asemaan⁸, jolloin oikeusturvan ja tarkan sääntelyn huomioimisella varmistetaan, että hakijan oikeuksia ei loukata. Käännyslakiin kohdistuvaa lainopillista tutkimusta on myös hyvin rajallisesti sen uutuuden vuoksi. Oikeusturvan toteutuminen lainkäyttötilanteessa on oikeudellisesti merkittävä tutkimusaihe jo oikeusturvan perustuslaillisen ja kansainvälisen takeen vuoksi.

Rajaturvallisuuslain sisältäessä rajattuja poikkeuksia perustuslakiin, muutoksenhakuoikeuden puuttumisen ja viranomaisen harkintavallan käytön tosiasiallisessa hallintotoiminnassa tekee siitä poikkeavan verrattuna tavallisessa turvapaikkamenettelyssä sovellettavaan lainsäädäntöön. Tutkielman merkitys kiinnittyy oikeudelliseen näkökulmaan, sillä se selventää oikeusturvan sääntelyä oikeudellisessa kontekstissa ja systematisoi lakia osaksi oikeusjärjestystä. Tarkoituksena on lainopillisen metodin avulla muodostaa kokonaiskuva siitä, miten oikeusturvan periaatteet ovat otettu huomioon tilanteessa, jossa maahantuloa rajoitetaan maan turvallisuuden ja täysvaltaisuuden perusteilla.

⁶ Eduskunta 12.7.2024, kohta Tiedotteet – Eduskunta hyväksyi nk. käännyslain äänin 167–31. [Viitattu 14.5.2025]

⁷ HE 53/2024 vp, s. 38.

⁸ Kallio ym. 2018, s. 44.

1.2 Tutkimuskysymys ja sen rajaus

Tutkimuksen kohteena on rajaturvallisuuslain tuomat muutokset turvapaikanhakijan oikeusturvaan ja lain mukaisten menettelyiden oikeudellinen selkeys. Keskeistä tutkimukselle on sääntelyn oikeusturvakeinojen riittävyys ja selkeyden arviointi. Tutkimuskysymykseksi on tämän pohjalta muotoutunut: Miten turvapaikanhakijoiden oikeusturva toteutuu rajaturvallisuuslaissa 482/2024? Toisena syventävänä tutkimuskysymyksenä toimii: Onko rajaturvallisuuslain oikeusturvaa toteuttava sääntely oikeudellisesti selkeää?

Tutkimuksen näkökulmana on yksittäisten maahantulijoiden oikeusturvan toteutumisen tarkastelu, rajaten tutkimuksen ulkopuolelle lain 6 §:ssä mainitut poikkeukselliset tilanteet. 6 §:ssä säädetään, kuinka maahantunkeutuminen väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen voidaan välittömästi valtakunnanrajalla torjua ilman 5 §:ssä tarkoitetun tapauskohtaisen arvion tekemistä, jos se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana. Rajauksella pyritään saamaan oikeudellinen kuva oikeusturvan tilanteesta yksittäisten maahantulijoiden tilanteessa. Tutkimuksen kiinnepisteen ollessa oikeusturvan ja valitusoikeuden tarkastelussa on perusteltua rajata 6 § tarkastelun ulkopuolelle, kun tapauskohtaista arviota mainitun kaltaisessa tilanteessa ei tehdä. Tutkimuksen ulkopuolelle rajataan myös viranomaisten oikeusturvan toteutuminen.

Tutkimuksen termistön kannalta on tärkeää tässä vaiheessa selkeyttää, että tutkimuksessa käytetään niin maahantulijoiden, maahanpyrkijöiden kuin turvapaikanhakijoiden termejä limittäin. Tämä on perusteltavissa lain esitöillä, joissa kyseisiä termejä käytetään myös limittäin. Rajavartiomiehen ja rajavartijan termejä saattaa esiintyä myös limittäin, sillä lain esitöissä käytetään enimmäkseen ensimmäistä, mutta useissa muissa lähteissä jälkimmäistä. Näillä kuitenkin tarkoitetaan sisällöllisesti samaa ammattinimikettä.

Rajaturvallisuuslain voimassaoloa on jatkettu vuoden 2026 loppuun asti⁹, mutta tutkimuksessa ei oteta huomioon lain voimassaolon jatkamiseen liittyvää lainsäädäntöaineistoa, sillä lähtökohtaisesti se kohdistuu lain jatkamista koskeviin perusoikeusten rajoittamista koskeviin kysymyksiin. Tutkimuksen tarkastelu kohdistuu lain alkuperäiseen säätämisvaiheeseen ja sen esitöihin.

⁹ Valtioneuvosto 18.6.2025. Rajaturvallisuuslain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. [Viitattu 14.5.2025]

Tutkimuksen tavoitteena on lisätä tietoa siitä, mille oikeudellisille pilareille oikeusturva toteutuu rajaturvallisuuslain tapauksessa ja miten se toteuttaa perusoikeussäännöksen ja hallintolain asettamia vaatimuksia oikeusturvan ja hyvän hallinnon osalta. Tutkimuksen tavoitteena on myös osoittaa, mitä mahdollisia oikeudellisia haasteita lainsoveltamistilanteessa voi ilmetä.

1.3 Metodi ja aineisto

Tutkimuskysymyksiin vastataan lainopillisen eli oikeusdogmaattisen tutkimusmetodin avulla. Lainopin tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus ja sen tulkinta sekä systematisointi. Lainopillisella tutkimuksella tutkimuskysymykseen saadaan vastaus analysoimalla keskeisiä säädöksiä ja säännöksiä sekä näiden esitöitä mukaan lukien mahdolliset oikeuskäytännön analyysit.¹⁰ Rajaturvallisuuslain kontekstissa lainopillinen tutkimusmetodi tarjoaa välineitä oikeudellisten normien yhteensovittamiseen ja näin ollen vastauksen siihen millaisen kokonaisuuden sääntely muodostaa. Lainopin tiedonintressinä on tuottaa voimassa olevaa oikeutta koskevia perusteltuja tulkinta-, punninta- ja systematisointikannanottoja. Kannanotot yleensä koskevat sitä, mikä on voimassa olevan oikeuden tietyn hetkinen sisältö vallitsevan lainopin mukaisesti.¹¹ Lainoppi tutkii oikeusnormeja ja niihin sisältyviä ajatuksia, joista oikeusnormilauseet antavat informaatiota. Oikeusnormilause antaa siis informaatiota oikeusnormin ajatussisällöstä, jota lainopillisella tulkinnalla pyritään selvittämään, täsmentämään, selventämään ja ilmaisemaan.¹² On huomioitavaa, että lainopillisen tulkinnan keskittyessä kieleen, joka on monimerkityksellistä, ei voida puhua, että tulkinta olisi täysin objektiivista. Tutkimuksessa huomio kohdistuu rajaturvallisuuslain oikeusnormien tulkintaan oikeusturvanäkökohdasta.

Lainopilla saadaan selvitettyä voimassa olevien oikeusnormien sisältöä eli tämän tutkimuksen tapauksessa lain sisältämiä oikeusturvatakeita. Tutkimuksen aiheeseen liittyy kiistämättä poliittinen ulottuvuus, kun kyseessä on perusoikeuksien rajoittamisen ja kansallisen turvallisuuden tasapainottaminen lainsäädännössä poikkeuksellisessa tilanteessa. Tutkimuksen aiheen kytkeytyessä herkkään ja ajankohtaiseen teemaan tulee tutkimuksessa huomioida objektiivisuus ja tutkijan eettiset periaatteet.¹³

¹⁰ Rautiainen ym. 2023, luku 3.0.

¹¹ Kolehmainen 2016, s. 107.

¹² Hirvonen 2011, s. 36–37.

¹³ Rautiainen ym. 2023, luku 1.4.

Tutkimus kohdistuu valtiosääntöoikeuteen oikeusturvan ollessa perustuslaissa säädetty oikeus. Tutkimus asettuu myös hallinto-oikeuteen, sillä hallintolaki konkretisoi valtiosääntöoikeudessa säädettyjä normeja etenkin oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteiden osalta. Hallinto-oikeudellisen sääntelyn ytimessä ovat yksilön oikeudet, velvollisuudet ja etuudet sekä oikeusturva, joka on tutkimuksen painopiste. Tieteenalana hallinto-oikeus keskittyy tutkimaan hallinto-oikeudellisia oikeusnormeja kuten julkisten viranomaisten velvollisuuksia, viranomaisten ja sen asiakkaiden välistä oikeussuhdetta sekä viranomaisessa asioivan oikeusasemaa ja oikeusturvaa hyvän hallinnon periaatteiden kautta¹⁴.

Oleelliset aineistot tutkimuskysymyksen vastauksen kannalta muodostuvat oikeuslähdeopin mukaisesti, jossa oikeuslähteet jaotellaan vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin sekä sallittuihin oikeuslähteisiin.¹⁵ Aineisto muodostuu rajaturvallisuuslaista, perustuslaista sekä hallintolaista, näiden lakien esitöistä sekä Suomea velvoittavista kansainvälisistä sopimuksista. Aineistossa on mukana myös aiheeseen liittyvien lakien esitöitä etenkin perustuslakivaliokunnan lausuntoja niiden sisältäessä oikeusturvaa ja sen tulkintaa tarkentavia lausuntoja. Tutkimuksen viimeisessä oikeusturvan toteutumista koskevassa luvussa tulkinnan apuna käytetään paljon asiantuntijalausuntoja, joissa nostetaan lain epäkohtia esiin. Tulkinnan apuna käytetään myös oikeuskirjallisuutta, joka kohdistuu etenkin ulkomaalais- ja valtiosääntöoikeuteen sekä hallinto-oikeuteen. Tutkimuksen pääpaino on kansallisten lakien tarkastelussa, mutta oikeusturvaan liittyvien kansainvälisten takeiden vuoksi myös etenkin EU-oikeutta käsitellään luvussa 2.4.

Oikeuslähteistä muodostuvien tulkintakannanottojen muodostamiseksi tulee käyttää tulkintameto-
deja. Tulkintameteina tässä tutkimuksessa ovat sanamuodon mukainen tulkinta eli kirjaimellinen tulkinta, systemaattinen tulkinta sekä historiallinen tulkinta. Kirjaimellisella tulkinnalla pitäydytään lakitekstin arkikielen normaalimerkityksessä. Systemaattisella tulkinnalla otetaan huomioon muut oikeusnormit, oikeudenalan yleiset opit sekä oikeusjärjestys kokonaisuudessaan.¹⁶ Sanamuodon mukaisella tulkinnalla selvitetään mille oikeudellisille normeille oikeusturva toteutuu rajaturvallisuuslaissa huomioiden historiallisen tulkinnan avulla lain tarkoitus. Systemaattista tulkintaa hyödynnetään tarkastellessa oikeusturvan sääntelyä mm. perustus- ja hallintolaissa sekä EU-lainsäädännössä. Oikeusturvaa käsitellessä myös useat oikeusturvaa toteuttavat hallinnon periaatteet tulevat tarkasteltavaksi. Näillä tulkintameto-
deilla voidaan tarkastella oikeusturvan toteutumista ja selkeyttä rajaturvallisuuslaissa sekä luomaan koherentti oikeuskehikko lain ympärille.

¹⁴ Väättänen – Kosonen 2018, s. 37.

¹⁵ Rautiainen ym. 2023, luku 3.4.1.

¹⁶ Hirvonen 2001, s. 38–39.

Oikeusjärjestyksen valtiosääntöistymisen myötä perusoikeusmyönteisestä laintulkinnasta on tullut keskeinen osa systemaattista tulkintaa. Perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan velvoittaa PL 22 §, jonka mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Euroopan unionin perusoikeuskirjan oikeudellinen sitovuus puoltaa myös perusoikeusmyönteistä tulkintaa.¹⁷ Tutkimuksessa pyritään näistä syistä siten myös perusoikeusmyönteiseen laintulkintaan.

¹⁷ Rautiainen ym. 2023, luku 3.5.4.

2. OIKEUDELLINEN KEHYS JA OIKEUSTURVAN KÄSITE

2.1 Oikeusturva valtiosääntöoikeudellisessa kehyksessä

Perustuslain 21 §:n mukaan:

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.

Perusoikeudet ovat olennainen osa oikeusvaltion tunnusmerkkejä, joihin sisältyy niin vaatimus kansalaisvapauksien kuin oikeusturvan takaamisesta valtiosäännössä.¹⁸ Edellä mainittu oikeusturvaa sääntelevä perusoikeussäännös vakiinnuttaa vallanjaon sekä oikeusvaltion peruseriaatteita. Kyseinen oikeusturvasäännös asettaa laatuvaatimuksia hallintomenettelylle ja oikeudenkäynnille sekä määrittelee pääsystä oikeudenkäyntiin. Oikeusturva on olennainen perusoikeuksien toteutumisen kannalta, sillä se ymmärretään yleensä oikeudelliseksi varmuudeksi siitä, että lakeja sovelletaan kaikkiin samalla tavoin ja yhdenmukaisesti.¹⁹

Hallbergin mukaan oikeusturvan asemaa voidaan lähestyä siitä näkökulmasta, kuinka oikeudellisen turvallisuuden puuttuessa osallistumisen sekä yrittämisen todelliset edellytykset puuttuvat.²⁰ Oikeusturva on näin ollen merkittävä perusoikeus, joka muidenkin oikeuksien mukaan kuuluu jokaiselle. Oikeusturvan keskeisenä tehtävänä nähdään oikeusvarmuuden vahvistaminen ja turvaaminen. Oikeusvarmuuden käsitteeseen lukeutuu julkisen päätöksenteon sekä viranomaisen toiminnan menettelyllinen ja sisällöllinen lainmukaisuus, ennakoitavuus, johdonmukaisuus, valvottavuus sekä päätösten pysyvyys. Oikeusvarmuus suojaa yksilöä ennen kaikkea mielivaltaiselta, sattumanvaraiselta ja lakiin perustamattomalta päätöksenteolta.²¹

Oikeusturvan käsitteellistäminen valtiosäännöllisellä tasolla liittyy käsitteen vahvasti lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin. Oikeusjärjestelmässämme oikeusturvan lähtökohtana on

¹⁸ Hallberg ym. 2011, Perusoikeusjärjestelmä – Oikeusvaltiokehitys.

¹⁹ Ibid., Oikeusturva perusoikeutena – Oikeusturvan sääntely perustuslaissa.

²⁰ Ibid.

²¹ Väättänen - Kosonen 2018, s. 44.

pidetty lainalaisuusperiaatetta, joka meinaa kaiken vallankäytön sitomista lakiin sekä lakien noudattamista. Vallitsevassa perustuslaissa lainalaisuusperiaate on entistä selvemmin yhdistetty oikeusvaltion perusteisiin.²² Julkisen vallan lainalaisuusperiaate ilmenee PL 2.3 §:stä säätäessään julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin sekä vaatimuksesta noudattaa tarkoin lakia kaikessa julkisessa toiminnassa. PL 6 §:ssä säädetään yhdenvertaisuudesta, joka on vanhimpia oikeusturvan ja oikeudenmukaisuuden perusteita. Yhdenvertaisuussäännös sisältää kaikkien ihmisten yhdenvertaisuuden lain edessä, syrjinnän kiellon, turvaa lasten oikeuksia ja edistää sukupuolten tasa-arvoa. Käytännön vaatimuksena on johdettavissa samanlaisten tapauksien oikeudellinen ratkaiseminen samalla tavalla. Yhdenvertaisuusperiaate asettaa oikeusturvalle sisällöllisiä vaatimuksia todellisen oikeudenmukaisuuden toteutumiseksi.²³

2.2 Oikeusturva hallinto-oikeudessa

Valtiosääntöoikeuden ja hallinto-oikeuden ollessa hyvin limittyneitä toisiinsa ei olisi tarkoituksenmukaista ohittaa hallinto-oikeudesta johdettavia menettelyllisiä oikeuksia. Oikeusturvan tarkastelemiseksi on aiheellista tutkia sitä hallinto-oikeudellisesta kontekstista. Hallinnon oikeusturva on hallinto-oikeustieteellisessä kehyksessä perinteisesti määritelty kokonaisuudeksi, joka koostuu ennakollisesta ja jälkikäteisestä asian käsittelyyn kohdistuvasta oikeusturvasta. Nämä kaksi käsitettä muodostavat jatkumon, jossa voidaan nähdä ajallisena jakajana hallintopäätöksen tekeminen. Hallintopäätös rajaa sen, kummalla puolella oikeusturvajaottelua kulloinkin liikutaan.²⁴ Ennakollinen eli preventiivinen oikeusturva kohdistuu asian käsittelyyn sekä viranomaisen menettelyn sääntelyyn. Asianmukaisella menettelyllä ja hyvällä hallinnolla voidaan jo valmistavasti suojata yksityisen oikeuksia ja etuja. Menettelyn ollessa asianmukaista ja asian riittävä selvittäminen ennen päätöksen tekoa laskevat virheen tai oikeudenloukkauksen todennäköisyyttä verrattuna huolimattomaan tai mielivaltaiseen käsittelyyn. Jälkikäteiset eli korjaavat takeet oikeusturvassa pyrkivät tapahtuneen virheen, laiminlyönnin tai lainvastaisen menettelyn johdosta tehdyn lainvastaisen päätöksen korjaamiseen. Korjaavat takeet siis kohdistuvat jo tehtyyn päätökseen ja siinä käytettyyn menettelyyn tai suoritettuun toimintaan. Näiden jälkikäteisten oikeusturvakeinojen pääsisältönä on hallintopäätöksen tai menettelyn korjaaminen sekä päätöksen oikaiseminen, kumoaminen tai muut-

²² Hallberg ym. 2011, Oikeusturva perusoikeutena - lainalaisuus.

²³ Ibid., Oikeusturva perusoikeutena - yhdenvertaisuus.

²⁴ Mäenpää 2023, s. 304.

taminen. Jälkikäteisenä eli korjaavana oikeusturvan takeena voidaan pitää myös oikeutta saada korvaus tai hyvitys viranomaisen tai virkamiehen virheellisen toiminnan johdosta.²⁵ Perustuslain 118 §:n mukaan se, jolle toiminta aiheuttaa vahinkoa, on oikeus vaatia vahingonkorvausta.

Jotta oikeusturva toteutuu edellyttää se moitteetonta säädösten valmistelua selkeän lainsäädännön aikaansaamiseksi. Selkeää lainsäädäntöä tulee soveltaa ja noudattaa tarkoin kaikessa julkisessa toiminnassa. Nämä perusperiaatteet huomioon ottaen on erityistä kiinnittää huomiota tuomioistuinten ja muiden viranomaisten toimintaa ja menettelyä koskeviin säännöksiin. Hallintomenettelyä sääntelemällä voidaan etukäteen pyrkiä varmistamaan asiakkaan oikeuksien ja etujen toteutuminen sekä tehostamaan niiden toteuttamista viranomaisten käytännön toiminnassa.²⁶

2.3 Hyvä hallinto

Oikeusturvan, lainalaisuuden, yhdenvertaisuuden ja hyvän hallinnon periaatteet ovat hyvin kompleksisessa suhteessa toisiinsa. Oikeusturvaa käsitellessä on mahdotonta ja tarpeetonta jättää käsittelemättä myös hyvän hallinnon periaatteet. Oikeusturvan käsitteeseen liittyy merkittävästi hyvän hallinnon periaatteet ja niiden noudattaminen etenkin ennakkollisen oikeusturvan osalta. Hyvä hallinto nähdään myös Suomen kaltaisessa lainalaisen hallinnon ilmapiirissä luonnollisena lähtökohdaksi.²⁷ Etenkin ensivaiheen päätöksenteossa hyvä hallinto ja ennakkollinen oikeusturva limittyvät.²⁸ PL 21 § toimii perustuslaillisena toimeksiantona, joka edellyttää hyvän hallinnon takeiden turvaamista kokonaisuutena. Tällä tarkoitetaan niin yksilön ennakkollista oikeusturvaa ilmentäviä menettelyllisiä vaatimuksia kuin hyvää hallintoa koskevien laadullisten vaatimusten laintasoista vahvistamista.²⁹ PL 21.2 §:ssä säädetään hyvän hallinnon takeista, jotka ilmenevät menettelyllisten perusoikeuksien kautta. Näitä ovat käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi ja saada perusteltu päätös sekä oikeus hakea muutosta. Kuitenkaan perusoikeuden tasoinen tulkinta ei riitä avaamaan oikeusturvan ja hyvän hallinnon periaatteita, sillä perustuslain säännös ei anna täysin kattavaa luetteloa hyvän hallinnon vaatimuksista. Hyvän hallinnon tarkkojen perusteiden tarkastelemiseksi tarvitaan hallintolaki (434/2003), joka säätää hyvän hallinnon ja asianmukaisen sekä viivytyksettömän käsittelyn kriteereitä tarkemmalla tasolla. Hallintolain 2 luvussa säädetään hyvän hallinnon perusteiksi hallinnon oikeusperiaatteet³⁰, palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus, neuvonta, hyvän

²⁵ Mäenpää, 2021, s. 412.

²⁶ Mäenpää, 2023, s. 303.

²⁷ Hallberg ym. 2011, Oikeusturva - Hyvä hallinto.

²⁸ Kallio ym. 2018, s. 43

²⁹ HE 72/2002, s. 4 ja 123.

³⁰ HL 6 §:n oikeusperiaateiksi lukeutuvat yhdenvertaisuus-, suhteellisuus-, objektiivisuus-, luottamuksensuoja-, ja tarkoituksensidonnaisuusperiaate.

kielenkäytön vaatimus sekä viranomaisen yhteistyö. On huomattava, että hallintolakikaan ei määrittele tyhjentävästi tai pysyvästi hallintotoiminnassa noudatettavia laadullisia perusteita. Käsittelyn asianmukaisuus ja hyvä hallinto sisältävät kuitenkin keskeisimmät tavoitteet, jotka ovat pohjana perusteiden kehittämiseksi, konkretisoinnille ja täsmentämiselle.³¹

Asianmukainen menettely sekä hyvän hallinnon takaaminen ovat oikeusturvan toteuttamista uudempia, menettelysääntelyn laadullisia ja aktiivisia tavoitteita. Taustalla on hallintoon kohdistuneiden odotusten ja vaatimusten lisääntyminen. Huomiota kiinnitetään nykyään enemmän laadullisesti hyvään palveluun sekä asianmukaisen käsittelyn takaamiseen jo etukäteen. Hyvä hallinto ja oikeusturvan takaaminen eivät ole toisilleen vastakkaisia tavoitteita vaan liittyvät toisiinsa menettelyllisen oikeusturvan tukiessa hyvän hallinnon toteutumista ja laadullisesti hyvän hallinnon vähentäessä tarvetta turvautua oikeusturvakeinoihin.³²

Hyvälle hallinnolle keskeistä on viranomaisten ennakoiva ja objektiivinen toiminta, joka on perinteisesti todettu toimivien markkinoiden edellytykseksi. Eri hallinnonaloilla hyvän hallinnon sisällön painotuksissa voi olla eroja. Rajaturvallisuuslaki koskee ulkomaalaisasioita, joissa hyvän hallinnon toteuttamisessa painotus kohdistuu etenkin oikeuteen saada neuvontaa sekä tulkitsemis-, käänntämistä ja oikeusapupalveluja. Etenkin turvapaikanhakijoiden tilanteessa tulee huomioon ottaa heidän asemansa suhteessa viranomaiseen heille vieraassa kieli- ja kulttuuriympäristössä ollessa.³³

Hyvä hallinto ilmaisuna on hyvin laaja ja jättääkin paljon tulkinnanvaraa. Hyvän hallinnon toteuttaessa oikeusturvaa tulee syventyä hyvän hallinnon käsitteeseen sekä sen takaamiin vähimmäisvelvoitteisiin. Hyvän hallinnon käsitettä voidaan lähestyä niin taloudellisesta, hallinnollisesta kuin oikeudellisestakin näkökulmasta. Hyvä hallinto voi samanaikaisesti toteutua tehokkuuden ja taloudellisuuden näkökulmasta, vaikka ei toteutuisikaan yksilön oikeuksien ja toiminnan laadun kannalta.³⁴

2.4 Oikeusturva kansainvälisessä oikeudessa

Ensimmäisenä on mainittava, että turvapaikkamenettelyä koskeva kansallinen sääntely perustuu EU:n menettelydirektiiviin, joiden nojalla jäsenvaltioiden on tutkittava kaikki kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset. Menettelydirektiiviä ei siitä huolimatta sovelleta tämän lain kaltaisissa

³¹ Mäenpää 2021, s. 172.

³² Mäenpää 2021, s. 74.

³³ Kallio ym. 2018, s. 42.

³⁴ Mäenpää 2021, s. 5.

tilanteissa³⁵, joten tässä tutkimuksessa direktiivin sisältöä ei käsitellä sen tarkemmin. Tässä luvussa keskitytään enemmän siihen, mitä kansainvälisessä oikeudessa säädetään yleisesti oikeusturvasta.

Tutkimuksen laajuuden vuoksi ei ole mahdollista käsitellä kansainvälistä lainsäädäntöä tarpeiden yli, mutta vuoden 1995 perusoikeussäännösten aineellisen sisällön perustuessa pitkälti kansainväliin ihmisoikeussopimukseen on huomionarvoista tarkastella oikeusturvaa myös kansainvälisestä näkökulmasta. Ihmisoikeussopimukset ovat vaikuttaneet käsityksiin siitä mitä oikeuksia ylipäätään kansallisen perustuslain perusoikeusluetteloon tuli sisällyttää. Oikeusturvaa koskevien säännösten aikaisempaa näkyvämpi asema perustuslaissa on myös osittain selitettävissä kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kautta.³⁶ Kansainvälistä näkökulmaa ei voida ohittaa myöskään PL 1 §:n 3 momentin vuoksi, joka vahvistaa Suomen osallistumisen kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Kyseisessä säännöksessä myös vahvistetaan Suomen olevan EU:n jäsen. EU-oikeuden etusijaperiaatteen vuoksi on aiheellista käsitellä lyhyesti EU-oikeudessa esiintyvää sääntelyä. Etusijaperiaatteen mukaan EU-oikeuden säännöstä tulee soveltaa sen kanssa ristiriidassa olevan kansallisen säännöksen sijasta.³⁷ Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että kansallisella lainsäädännöllä ei ole mahdollista säätää lakeja, jotka ovat ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.

Perustuslain oikeusturvavaatimus vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklaa. EIS:n 13 artikla säätää, että jokaisella, jonka yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Hallberg esittää, kuinka PL 21 §:n oikeusturvasäännöksen käsite ”oikeudenmukainen oikeudenkäynti” tiivistää kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yksityiskohtaiset vaatimukset lainkäytönmenettelyn suhteen. Säännös ei kertaakaan ihmisoikeussopimusten sisältöä, mutta pitkälti siirtää niiden sisällön osaksi Suomen perustuslakia.³⁸

EU:n perusoikeuskirja on myös oikeudellisesti sitova säädös ja on velvoittavuudeltaan oikeudellisesti rinnastettavissa EU:n perussopimukseen. EU:n perusoikeuskirjan 41 artiklassa taataan oikeus hyvään hallintoon. 41 artiklaa ei ole osoitettu jäsenvaltioille vaan unionin toimielimille, mutta se ilmentää unionin oikeuden yleistä periaatetta. Tästä on johdettavissa periaate, jonka mukaan kansallisten viranomaisten tulee ottaa 41 artiklan hyvän hallinnon perusvaatimukset huomioon EU-

³⁵ ks. HE 53/2024 vp, s.15. Perusteluiden mukaan menettelydirektiivissä ei ole huomioitu tilannetta, jossa vieras valtio välineellistäisi maahantulijoita omien tarkoitusperiensä toteuttamiseksi ja siksi se ei ole sovellettavissa.

³⁶ Viljanen 2001, s. 257.

³⁷ Määttä ym. 2018, s. 18.

³⁸ Hallberg ym. 2011, Ihmisoikeussopimukset ja valtiosääntö - ihmisoikeussopimukset esikuvina

lainsäädännön soveltamisessa ja EU-oikeudellisesti relevantissa hallinnollisessa toimeenpanossa.³⁹ 41 artiklan 1 kohta asettaa hyvän hallinnon laadullisiksi perusteiksi oikeuden saada asiansa käsitel-lyksi puolueettomasti, oikeudenmukaisesti ja kohtuullisessa ajassa. Menettelyoikeudet ilmenevät artiklan 2 kohdasta ja ne ovat oikeus tulla kuulluksi, oikeus tutustua itseään koskeviin asiakirjoihin sekä viranomaisen päätösten perusteluvelvollisuus. Perusoikeuskirjan 47 artikla määrittää myös oi-keuden tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin ja puolueettoman tuomioistuimeen. Artiklassa säädetään jokaisen oikeudesta tehokkaiseen oikeussuojakeinoihin riippumattomassa ja puolueettomassa tuo-mioistuimessa tilanteessa, jossa unionin oikeudessa taattu oikeuksia ja vapauksia on loukattu. Oi-keusministeriö on luonut muistion EU:n perusoikeuskirjan tulkinnasta ja soveltamisesta, jossa tyy-pilliseksi EU:n oikeutta soveltavaksi alaksi nimetään turvapaikka-asiat.⁴⁰

Suomi on myös sitoutunut Yhdistyneiden Kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen. KP-sopimuksen 14 artikla säättää oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja näin ollen oikeusturvan edellytyksistä. Myös EIS 6 artikla asettaa edellä mai-nittuja oikeuksia. Perustuslakivaliokunnan mukaan ihmisoikeussopimuksista on johdettavissa me-nettelyvaatimuksia, jotka kohdistuvat oikeuteen tulla edustetuksi viranomaisen edessä sekä oikeus esittää perusteita maasta poistamista vastaan ja oikeus saada asiansa tutkituksi uudelleen ensimmäi-seen päätöksentekijään nähden riippumattomassa viranomaisessa. Asianomaiset sopimusmääräyk-set koskevat sanamuodon mukaan maassa laillisesti oleskelevia ulkomaalaisia.⁴¹

Oikeusturvaa tarkastellessa on myös asianmukaista mainita ulkomaalaisasioiden yhteydessä PL:n 9.4 §:n, jonka mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Säännöksen toisen virkkeen mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Esi-töissä korostetaan, että ulkomaalaisia koskevan lainsäädännön on vastattava Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Lailla säätämisen vaatimuksen lisäksi ihmisoikeussopimuksista on johdettavissa syr-jinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa sekä vaatimus maahan pääsyä ja oleskelua koskevien perusteiden sekä päätöksentekomenettelyjen sääntelemisen siten, että hakijoiden oikeus-turva taataan.⁴²

Edellä mainitun säännöksen perusta on kansainvälisessä oikeudessa. EIS:n 3 artikla mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Sopimuksen

³⁹ Mäenpää 2023, s. 329.

⁴⁰ Oikeusministeriö 2020, s. 30

⁴¹ PeVL 16/2000 vp, s. 2.

⁴² HE 309/1993 vp, s. 52.

15 artikla säättää sopimusvelvoitteista poikkeamisesta hätätilan⁴³ aikana ja kyseisen määräyksen nojalla ei voida poiketa kyseisestä 3 artiklasta. EU:n perusoikeuskirjan 18 artikla säättää oikeudesta turvapaikkaan⁴⁴. Perusoikeuskirjan 19 artiklan toinen kohta säättää palautus-, karkoitus- sekä luovuttamiskiellosta sellaiseen maahan, jossa henkilöä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.

Edellisten kappaleiden perusteella voidaan todeta, että useat PL:n säännökset ovat johdettuja kansainvälisestä oikeudesta. Tämä ilmentää oikeusjärjestyksen limittyvää kenttää ja sitä, kuinka perusoikeuksista poikkeaminen kansallisen valtiosäännön perusteella on haastavaa niiden kansainvälisestä oikeudesta johdettavan luonteen vuoksi.

⁴³ Artiklan mukaan perusteena on sota tai muu yleinen hätätila, joka uhkaa kansakunnan elämää.

⁴⁴ Oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28.7.1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevaan 31.1.1967 tehdyn pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen mukaisesti.

3. LAKI VÄLIAIKAISISTA TOIMENPITEISTÄ VÄLINEELLISTETYN MAAHANTULON TORJUMISEKSI

3.1 Lain tarkoitus ja oikeudellinen kenttä

Rajaturvallisuuslain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Hallituksen esityksen (53/2024) mukaan keskeinen varautumiskeino muuttoliikettä välineellistävään hybridivaikuttamiseen on lainsäädäntö, johon sisältyy viranomaisille riittävät toimivaltuudet toimia ennalta ehkäisevästi ja tehokkaasti. Rajaturvallisuuslaki tulee sovellettavaksi 2 §:n mukaan tilanteessa, jossa vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Lakia sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen kyseisessä tilanteessa. Lain 3 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunnolla on toimivalta rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä enintään kuukaudeksi kerrallaan. Tasavallan presidentin ja valtioneuvoston on pitänyt yhteistoiminnassa todeta lain 3 §:n vaatimusten täyttyvän.

Välineellistettyyn maahantuloon on tähän mennessä vastattu rajavartiolain (578/2005) 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä. Rajavartiolain 16 § säättää valtioneuvoston toimivallasta päättää rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta, rajanylitysliikenteen rajoittamisesta sekä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Valtioneuvosto on 2023 marraskuusta alkaen tehnyt jo useita päätöksiä koskien itärajan rajanylityspaikkojen sulkemista.⁴⁵ Lain toimenpiteillä itärajan tilanteen hallintaa voidaan parantaa, mutta vieraan valtion välineellistämistoiminnan torjuminen on säädöksen mukaisilla toimenpiteillä silti hyvin rajallista. Rajanylityspaikkojen täyssulku on toiminut tehokkaasti, mutta se estää tavanomaisen rajanylitysliikenteen ja vaikuttaa näin useisiin perus- ja ihmisoikeuksiin. Täyssulkua ei siis tästä syystä voida pitää tilanteelle lopullisena ratkaisuna. Rajavartiolakia ja muita säännöksiä ei nähdä kuitenkaan ratkaisuna tilanteeseen, jossa painostus lisääntyy ja jatkuu pitkäaikaisesti, maahantulijoiden välineellistäminen laajenee maastorajalle sekä suljetuille rajanylityspaikoille. Tilanteiden nähdään saavan yhä vaarallisempia ja vaikeampia muotoja.⁴⁶

⁴⁵ VN päätös SM/2025/32.

⁴⁶ HE 53/2024 vp, s.7.

Toimenpiteitä muuttuneiden turvallisuushkien varalta on myös tehty valmiuslakiin (1552/2011) vuonna 2022 säätämällä uusi hybridiuhkatilanteita koskeva poikkeusoloperuste sekä lisätoimivaltuuksia viranomaisille, muun muassa Rajavartiolaitokselle. Myös hallituksen esityksessä (24/2024) on muutosehdotuksia rajavartiolaitokseen sekä ehdotuksia siihen liittyvien lakeihin koskien Rajavartiolaitoksen teknisen valvonnan laajentamista sekä uutta sääntelyä radioteknisestä valvonnasta.

3.2 Välineellistetty maahantulo

Välineellistetyn maahantulon käsitteen lyhyt läpikäynti on perusteltua, jotta ymmärretään lain tarkoitus. Välineellistetty maahantulo on yksi hybridivaikuttamisen muoto, joka toteutuu maahantuloja välineellistämällä. Vaikka hybridivaikuttamiselta puuttuu kansainvälinen yhteinen määritelmä, nähdään se suunnitelmallisena toimintana, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää laaja-alaisesti ei-sotilaallisia keinoja tavoitteena vaikuttaa kohteena olevan valtion heikkouksiin ja saavuttamaan omat tavoitteensa. Näiden toimenpiteiden tavoitteena on aiheuttaa kohteena olevalle valtiolle vahinkoa, painetta, epävarmuutta ja epävakautta. Valtioiden hybridivaikuttamisen keinot ovat laajentuneet sekä määrällisesti lisääntyneet. Maahantulon välineellistäminen toimii yhtenä keinona pyrkiä vaikuttamaan Suomen sekä Euroopan unionin rajaturvallisuuteen, kansalliseen turvallisuuteen sekä yleiseen järjestykseen.⁴⁷ Suomen Nato-jäsenyyden myötä voidaan nähdä, että Venäjä pyrkii kohdistamaan toimiansa myös tähän kokonaisuuteen.

3.3 Poikkeuslakina sääntely

Poikkeuslaki, jollainen käsiteltävissä oleva käännytyslaki on, on sisällöllisesti perustuslain vastainen laki, jolloin ristiriita on mahdollista hyväksyä vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä.⁴⁸ Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi on säädetty perustuslain 73 §:n määräämällä tavalla kiireellisesti julistettuna.

PL 73 §:n mukaiset rajatut poikkeukset merkitsevät syvempää puuttumista perusoikeuksiin kuin mitä tavallisella lailla normaalioloissa on mahdollista. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeuksien rajoittamisen oikeasuhtaisuuden toteutumiseksi tulee perusoikeusrajoituksen olla tehokas. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että perusoikeuksien rajoittaminen ei voi olla tarkoituksensa soveltuva ja täten välttämätön, jos sillä ei teoriassa voida saavuttaa sille asetettua hyväksyttävää tavoitetta.⁴⁹

⁴⁷ Ibid., s. 4.

⁴⁸ Hallberg ym. 2011, Perusoikeuksien sääntely – Poikkeuslait.

⁴⁹ HE 53/2024 vp, s. 77

Poikkeuslain tulee selvästi olla rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Poikkeuslain rajatulla luonteella turvataan, ettei perustuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Poikkeuslakimenettelyyn täytyy suhtautua pidättyvästi ja mahdolliset ristiriidat tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävillä muutoksilla. Poikkeuslain säätämisen osoittautuessa välttämättömäksi tulisi poikkeus rajata vain välttämättömään kirjoittamalla se mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi.⁵⁰

Perusoikeuksista poikkeamiselle on asetettu perustuslakivaliokunnan toimesta edellytyksiä. Rajaturvallisuuslain tapauksessa sääntely ei ole yhteen sovitettavissa perusoikeuksien yleisten rajoitus-edellytysten⁵¹ kanssa, jonka vuoksi lakiehdotus hyväksyttiin perustuslain 73 §:n mukaisesti.⁵² Myöskään perustuslain etusijasäännös ei tulisi sovellettavaksi poikkeuslain tapauksessa, sillä perustuslain säätämisyjärjestystä käyttämällä tarkoituksena on nimenomaan ollut poistaa lain perustuslainvastaisuus. Poikkeuslakeja kuitenkin koskee perusoikeusmyönteisen laintulkinnan vaatimus, joka edellyttää poikkeuksien suppeaa tulkintaa.⁵³

Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaan ehdotus voidaan julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Tällöin ehdotusta ei jätetä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin asti, vaan se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, ettei kyseisen säännöksen tarkoitettua kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin välttämättömistä syistä ja pakottavissa tapauksissa.⁵⁴ Turvallisuusympäristön nopea ja pitkäaikainen muuttuminen ja viranomaisten toimivaltuuksien riittämättömyys nähtiin painavin syinä esityksen käsittelemiseksi kiireellisessä säätämisyjärjestyksessä. Lainsäädäntöprosessissa huomattiin myös, että rajaturvallisuuslain säätäminen PL 73 §:n 1 momentin tarkoittamassa normaalijärjestyksessä viivästyttäisi ehdotetun sääntelyn voimaantuloa vuosilla, jota ei voida nähdä tehokkaana ratkaisuna valitsevassa tilanteessa.⁵⁵

⁵⁰ HE 1/1998 vp, s. 125.

⁵¹ Yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia ovat: lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus, rajoitusperusteen hyväksyttävyyysvaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvavaatimus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus.

⁵² HE 53/2024 vp, s. 89.

⁵³ HE 1/1998 vp, s. 164.

⁵⁴ PeVM 10/2006 vp, s. 6.

⁵⁵ HE 53/2024 vp, s. 103.

3.4 Oikeusturvasäännöksestä poikkeaminen

Perustavanlaatuisesti kysymykseksi tutkimuksen kannalta on muotoutunut oikeusturvan toteutuminen lain soveltamistilanteessa. Lain säätämisvaiheessa on huomattu sen puuttuvan oikeusturvasäännökseen. Tästä syystä on asianmukaista tarkastella millä tavoin tähän perusoikeussäännökseen voidaan tehdä poikkeuksia.

Oikeus hakea muutosta on yksi oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeista. Oikeusturvan osalta yhtenä vaatimuksena pidetään henkilön oikeutta valittaa saadusta päätöksestä. Lailla on mahdollista säätää vähäisiä poikkeuksia muutoksenhakuoikeutta koskien, kunhan poikkeuksilla ei ole vaikutusta muutoksenhakuoikeuden asemaan pääsääntönä eivätkä yksittäisessä tapauksessa vaarana yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.⁵⁶ Hallberg toteaa, että julkishallinnossa on edellytetty yleistä muutoksenhakuoikeutta etenkin sellaisista päätöksistä, joissa on kyse yksilön oikeuksista tai velvollisuuksista.⁵⁷

Perustuslakivaliokunnan mukaan perusoikeusrajoituksia tehtäessä on silti huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelyistä.⁵⁸ Oikeusturvajärjestelyillä ennen muuta viitataan muutoksenhakumahdollisuuteen, mutta käsitteeseen lukeutuu myös muita menettelyllisiä oikeusturvatakeita.⁵⁹ Oikeusturvasäännös ei kuitenkaan estä säätämästä lailla vähäisiä poikkeuksia oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeisiin. Ehtona on se, että tehdyt poikkeukset eivät saa muuttaa oikeusturvatakeiden asemaa pääsääntönä eivätkä myöskään vaarantaa yksilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin.⁶⁰ On myös huomioitavaa, että perustuslakivaliokunnan esittämässä listassa koskien perusoikeuksien yleistä rajoittamista koskevia vaatimuksia on mainittu, kuinka rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.⁶¹ Tämä merkitsee, kuinka perustuslain 21 §:stä poikkeamisessa täytyy silti taata tietyt oikeudet kansainvälisen oikeuden perusteella.

3.5 Tosiasiallinen hallintotoiminta

Rajaturvallisuuslain kohdalla on huomioitava sen poikkeuksellinen eroavaisuus verrattuna ulkomaalaislain (301/2004) kansainvälistä suojelua koskevaan lainsäädäntöön etenkin menettelyn osalta. Rajaturvallisuuslain tapauksessa julkisen vallan käyttäminen ilmenee niin, ettei asiassa

⁵⁶ HE 52/2024 vp, s. 80.

⁵⁷ Hallberg ym. 2011, Oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeet – muutoksenhakuoikeuden perusteet.

⁵⁸ PeVM 25/1994 vp, s. 5

⁵⁹ Hallberg ym. 2011, Perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset – oikeusturvavaatimus.

⁶⁰ HE 309/1993 vp, s. 74.

⁶¹ PeVM 25/1995 vp, s. 5

tehdä oikeudellisessa mielessä hallintopäätöstä vaan virkamies suorittaa tietyn toimen. Päätös on jo niin sanotusti tehty valtioneuvoston yleisistunnossa lain 3 §:n perusteella rajoittaen kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista.⁶² Arviointimenettely rajalla olisi tosiasiallista hallintotoimintaa ja siinä ei tämän vuoksi olisi oikeutta muutoksenhakuun.⁶³

Tosiasiallinen hallintotoiminta on viranomaisen suorittamaa lakisääteistä toimintaa, jossa ei tehdä kirjallisia hallintopäätöksiä. Tosiasiallista hallintotoimintaa ovat esimerkiksi potilaan hoitaminen, koululaisen opetus sekä sosiaalihuollon antaminen. Tosiasiallisella toiminnalla on tärkeä merkitys luodessa edellytyksiä esimerkiksi sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien käytännön toteuttamiselle, vaikka tällaisella toiminnalla ei suoranaisesti vaikuteta yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin. Tosiasialliseen hallintotoimintaan voi myös sisältyä julkisen vallan käyttöä, kuten yksityisiin kohdistuvien käskyjen ja kieltojen antamista.⁶⁴ Tosiasiallisessa hallinnossa on huomioonotettava niin oikeusturvan, julkisuuden, yleisen vaikuttamisen ja julkisen valvonnan mahdollisuudet kuin muutkin yleiset hallinto-oikeudelliset periaatteet.⁶⁵ Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa perustuslakivaliokunta on painottanut sääntelyn täsmällisyyttä ja asianmukaisuutta sekä tehtävää hoitavien henkilöiden sopivuutta sekä pätevyyttä. Näillä turvataan hyvän hallinnon perusteiden, perusoikeuksien sekä oikeusturvan toteutuminen.⁶⁶ Mäenpää toteaa lisäksi, että tällaisia tehtäviä hoitavien henkilöiden julkisen valvonnan on oltava asianmukaista.⁶⁷

On huomioitavaa, että tosiasialliseen hallintotoimintaan kohdistuvat oikeusturvakeinot ovat selvästi heikommin kehittyneitä kuin hallintoasian käsittelyyn ja hallinnolliseen päätöksentekoon kohdistuvat oikeusturvamenettelyt. Tehokkaat oikeusturvakeinot, jotka perustuvat hallintopäätöksen korjaamiseen, muuttamiseen tai oikaisemiseen voidaan kohdistaa vain julkista palvelua koskevaan päätöksentekoon. Tosiasiallisiin hallintotoimiin ei voida siis sellaisenaan kohdistaa valitusta, korjaamisenmenettelyä tai oikaisuvaatimusta. Julkisiin palveluihin ja tosiasialliseen hallintotoimintaan on kohdistettu erikseen säänneltyä viranomaisvalvontaa. Niiden toteuttamiseen myös kohdistuu yleinen laillisuusvalvonta. Keskeisinä oikeusturvakeinoina tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on pidetty hallintokantelua ja muistutusta.⁶⁸ Vaikka yleisesti katsottuna tosiasiallisiin toimiin ei kohdistu

⁶² HaVM 15/2024 vp, s. 27.

⁶³ HE 53/2024 vp, s. 67.

⁶⁴ HE 72/2002 vp, s. 45.

⁶⁵ Mäenpää 2023, s. 200.

⁶⁶ Ks. esim. PeVL 10/2006 vp, s. 2.; PeVL 27/2014 vp, s. 4.

⁶⁷ Mäenpää 2023, s. 206.

⁶⁸ Mäenpää 2023, s. 305.

valituskelpoisuutta niin tätä vakiintunutta käytäntöä ei voida soveltaa käsitesidonnaisesti, sillä tosiasiallisella toiminnalla voi käytännössä olla merkittävääkin vaikutusta yksilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin.⁶⁹

Hallintovaliokunnan linjauksen mukaan hallintolakia sovelletaan myös tosiasialliseen hallintotoimintaan. Hallintovaliokunnan näkemyksen mukaan keskeistä ei ole tunnistaa hallintoasiaa, vaan asiakkaan näkökulmasta varmistaa, että hallintotoimia tai asiaa suorittava viranomainen tai muu taho täyttää velvoitteensa asianmukaisesti.⁷⁰ Hallintolain yleiset lähtökohdat tulevat myös sovellettavaksi tosiasiallisessa hallintotoiminnassa. Palveluperiaate, neuvonta ja hyvä kielenkäyttö ovat myös osa palvelutoiminnassa noudatettavia yleisiä menettelyllisiä vaatimuksia. Palvelujen toteuttamisessa noudatettavien menettelyjen perusteita säännellään erityislaeilla, jotka kohdistuvat niin perusopetukseen, sosiaalihuoltoon kuin sairaanhoitoon.⁷¹

Tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on etenkin noudatettava hallintolain 2 luvun hyvää hallintoa koskevia laadullisia ja menettelyllisiä vaatimuksia. Hallinnon asiakkaan oikeuksien ja oikeussuojan turvaamiseksi tosiasiallisessa hallintotoiminnassa on toiminnan luonteen mukaan noudatettava osin muitakin hallintolain säännöksiä, kuten vaatimuksia käsittelyn viivytyksettömyydestä, mielipiteiden esittämismahdollisuuden varaamisesta, asian selvittämisestä ja palveluratkaisujen perustelemisesta.⁷²

Keskeistä käsiteltävässä olevassa laissa on se, että toimintaa luonnehditaan tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, jonka vuoksi asiassa ei ole muutoksenhakuoikeutta. Tosiasiallisen hallintotoiminnan käsitteellä on selvästi pyritty siihen lopputulemaan, että ulkomaalaisiin normaaleissa oloissa sovellettavalla lainsäädännöllä turvatut oikeussuojakeinot eivät koskisi käsitteellisen muutoksen vuoksi tässä tilanteessa maahantulijoita.⁷³ Valituskelpoisuus ja sen rajoitukset ovat lailla määriteltäviä, joten valituskelpoisuuden arviointia ja sen rajoituksia ei ole mahdollista perustaa hallintoasiassa tehdyn ratkaisun nimikkeeseen tai lajiin. Tosiasiallinen hallintotoiminta terminä ei voi olla valituskelpoisuuden yksinomaisena rajoitteena, vaikkakin sillä voi olla suuntaa antavaa merkitystä valituskelpoisuutta arvioitaessa. Ratkaisevana valituskelpoisuudelle on se, että sisältääkö päätös ratkaisun hallintoasiassa ja onko sillä sellainen vaikutus jonkun oikeuteen, velvollisuuteen tai oikeudellisesti määriteltävään etuun, josta muodostuu perusoikeus saattaa tämä asia hallintotuomioistuimen

⁶⁹ Mäenpää 2023, s. 93.

⁷⁰ HaVM 29/2002 vp, s. 5.

⁷¹ Mäenpää 2023, s. 342.

⁷² Mäenpää 2021, s. 101.

⁷³ HE 53/2024 vp, s. 67. 4.3 §:n mukaisesti kyse olisi tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jonka yhteydessä ei tehdä hallintopäätöstä, täten toiminnassa ei myöskään olisi muutoksenhakuoikeutta.

käsiteltäväksi. Valituskelpoisuutta tarkastellessa tulee myös huomioon ottaa ratkaisun oikeusvaikutukset, oikeusturvan tarve sekä muut vastaavat oikeusturvan merkitykseen liittyvät tekijät.⁷⁴

Oikeusturvan tarve ei itsessään ole peruste valitusoikeudelle. Oikeusturvan tarve voi kuitenkin vahvistaa valitusoikeutta liikkeessa valitusoikeutta koskevan säännöksen tulkinnallisella raja-alueella. Huomioon tulee myös ottaa se, että jos kansalliseen lainsäädäntöön perustuvan viranomaisen päätöksellä on vaikutusta EU-oikeuden toteuttamiseen niin on asiassa oikeusturvan tarve. Tämä ei tosin tarkoita suoranaisesti valitusoikeuden määräytymistä asiaan, mutta voi vahvistaa valitusoikeuden tarvetta.

75

⁷⁴ Mäenpää 2023, s. 919.

⁷⁵ Ibid., s. 950.

4. OIKEUSTURVAN TOTEUTUMINEN LAIN SOVELTAMISTILANTEISSA

4.1 Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen

Rajaturvallisuuslain 3 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista kyseisen normin asettamien vaatimuksien täyttyessä. 4 §:n 1 momentin mukaan, jos valtioneuvosto on tehnyt 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen, päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsy estetään. 4:2 §:ssä säädetään jo maahan saapuneen henkilön poistamisesta maasta ja ohjaamisesta paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Maahanpääsyn estämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla henkilöiden pääsy Suomen alueelle ja tätä kautta Suomen lainkäyttöpiiriin estettäisiin. Rajavartijan tulee ensisijaisesti mahdollisuuksien mukaan ilmaista valtakunnanrajan takana huomatuille maahanpyrkijöille, että Suomeen saapuminen kyseisestä paikasta on kiellettyä ja neuvoa, kehottaa tai käskeä heitä käyttämään laillisia reittejä. Maahanpääsyn estämisessä käytetään ensisijaisesti estelaitteita, merkkejä ja opastekylttejä sekä ääneen annettuja kehotuksia, kielloja ja käskyjä.⁷⁶

4 §:n 4 momentin mukaan maasta poistettavalle henkilölle on ilmoitettava kirjallisesti toimenpiteen perusteet sekä tieto oikeudesta uudelleenarviointiin ja siitä, missä henkilö voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Säännöksessä säädetään myös valituskiellosta koskien maasta poistamisen muuttamista. Toiminta on lain esitöiden mukaan tosiasiallista hallintotoimintaa, jossa ei tehdä erillistä hallintopäätöstä, joten oikeutta muutoksenhakuun ei ole. Rajavartijan olisi lähtökohtaisesti tarpeen tehdä tapahtumasta kirjaus RVL:n tietojärjestelmään voimassa olevan henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Toimenpiteiden dokumentoinnilla edistetään tilanteiden jälkikäteistä selvittämistä sekä turvataan maahanpyrkijän sekä rajavartiomiehen oikeusturvaa. Tilannekohtaisesti arvioitaisiin kirjauksien sisällöllinen tarkkuus, jotta varmistetaan oikeusturvanäkökohdat, mutta toisaalta toiminnan tehokkuus.⁷⁷ 4.5 § säättää uudelleenarvioinnista, jota käsitellään tarkemmin tutkimuksen luvussa 4.4.

4.2 5 §:n poikkeukset kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamiseen

Rajaturvallisuuslain 5 §:n 1 momentin poikkeuksen mukaan:

⁷⁶ HE 53/2024 vp, s. 66.

⁷⁷ HE 53/2024 vp, s. 67.

...kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan, jos se on tehtävään koulutetun ja ohjeistetun rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Arviossa otettaisiin huomioon lapsen etu sekä se, että aiheuttaisiko maasta poistaminen henkilöille välittömän hengen tai terveyden vaaran. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ottaa vastaan myös henkilöltä, josta lapsi, vammaisen henkilö tai muu erityisen haavoittuvassa asemassa oleva henkilö on arvioinnin kuluessa todettu tosiasiallisesti riippuvaiseksi.

Sääntely koskee tilanteita, joissa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ei lähtökohtaisesti siis otettasi vastaan, vaan oikeus tähän olisi poikkeuksellista ja viranomaisen arvion kautta konkretisoituvaa. Poikkeukset koskisivat tilanteita, joissa henkilö on ilmaissut halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua. Tapauskohtainen arviointi tehdään lähtökohtaisesti maahan jo saapuneiden henkilöiden osalta, jotka ovat jo Suomen lainkäyttöpiirissä ja heidät ollaan poistamassa Suomen alueelta. Hallintovaliokunta on lain esitöissä kuitenkin todennut, että rajavartija voi yksittäisessä tapauksessa sallia arvionsa perusteella myös maahanpääsyä estäessään erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön maahan saapumisen ja näin ollen pääsyn arviointimenettelyyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen vuoksi. Lain 6 §:n poikkeukselliset tilanteet lukuun ottamatta arviointi suoritetaan kaikille maahan saapuneille henkilöille.⁷⁸

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamien tilanteessa, jossa lapsi on osallinen, tulisi arvioinnissa huomioon ottaa lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan mukaisesti erityisesti lapsen etu sekä lapsen kehitykseen ja terveyteen liittyvät seikat. Vammaisten henkilöiden ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden osalta arvioinnissa tulisi ottaa huomioon se, että aiheuttaako maasta poistaminen henkilölle välittömän hengen tai terveyden vaaran. Tilanne, jossa lapsen, vammaisen henkilön tai erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön hakemus otetaan vastaan, tulee arvioida tapauskohtaisesti tarve vastaanottaa myös heidän kanssaan olevien perheenjäsenten sekä vammaisen henkilön mahdollisen avustajan kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset. On huomioitavaa, että tarkoituksena ei olisi arvioida perheenjäsenyyttä lapsen tilanteessa laajemmin kuin mikä on lapsen edun kannalta välttämätöntä.⁷⁹

5 §:n 2 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan myös tilanteessa, jossa henkilö olisi esittänyt tai olisi tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella rajavartiomiehen arvion mukaan olisi ilmeistä, että henkilö olisi todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti siinä valtiossa, josta

⁷⁸ HaVM 15/2024 vp, s. 21.

⁷⁹ HaVM 15/2024 vp, s. 21.

hän on saapunut Suomeen. 5.2 §:n poikkeusperusteet nojaavat PL 9.4 §:n mukaiseen palautuskieltoon⁸⁰, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa ihmisarvoa loukkaava kohtelu, kuolemanrangaistus tai kidutus. Kidutuksen ja ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kieltö kattaa lisäksi muut julmat ja kohtuuttomat rangaistukset. Ihmisarvoa loukkaava kohtelu voi olla kohtelua, joka nöyryyttää henkilöä muiden edessä tai saattaa hänen toimimaan vasten tahtoaan. Sairaana henkilön karkottaminen voi myös aiheuttaa kärsimystä tai se, että henkilö ei saa alkuperämaassaan välttämätöntä hoitoa. Tilanteessa otettava myös huomioon Suomen viranomaisten mahdollisuus poistaa kyseinen vaara esimerkiksi lääkinnällisin toimenpitein tai muilla tavoin ennen henkilön maasta poistamista.⁸¹ Tämän perusteella on todettava, että PL 9 §:n kaltaiset tilanteet ovat moninaisia ja vaikea todeta nopean vuorovaikutuksen perusteella.

5.2 §:n poikkeuksen kaltaisessa tilanteessa henkilön vaaraa joutua mainittujen ihmisoikeusrikkomusten kohteeksi arvioidaan sananmukaisesti ensisijaisesti suhteessa maahan, josta hän on saapunut Suomeen. Rajavartijan harkintavallassa on arvioida, milloin poiketaan kyseisestä lähtökohdasta. Yhdenvertaisuusvaltuutettu on lausunnossaan korostanut, että lainsoveltajan tulisi myös pystyä arvioimaan, onko henkilö todellisessa vaarassa joutua lähetetyksi kyseisestä maasta sellaiselle alueelle, jossa hän voisi joutua ihmisoikeusloukkausten kohteeksi.⁸² Perustuslakivaliokunta on ulkomaalaislain esitöissä ottanut kantaa siihen, että kansainvälisen suojelun saamista tarkoittavia hakemuksia ei pitäisi ratkaista pelkästään hakijan alkuperämaan yleisen tilanteen perusteella. Demokraattisissakin maissa voi olla alueita ja esiintyä tilanteita, joissa tietyt yksilöt tai ihmisryhmät eivät ole turvassa. Valtio voi olla kykenemätön tarjoamaan suojaa toisten yksityisten tai ryhmien väkivaltaisia tekoja, kuten etniseen alkuperään tai sukupuoliseen suuntautumiseen taikka naiseuteen perustuvaa väkivaltaa, vastaan. Pelkästään kyseisen valtion toimien tutkiminen ei ole siis riittävää arvioinnissa.⁸³

Ensisijaisesti tunnistaminen tapahtuu fyysisten ominaisuuksien arvioimisella, mutta myös mahdolliset henkilöllisyysasiakirjat tai muu luotettava asiakirjanäyttö sekä vuorovaikutustilanteessa tapahtuva puhuttaminen ovat perusteita tunnistamiselle. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamisessa huomioonotettavaa olisi henkilön ikä taikka fyysinen tai psyykinen tila. Lähes täysi-ikäisten tunnistaminen alaikäisiksi ulkonäön perusteella sekä vammaisten tai sairaiden henkilöiden tunnistaminen ulkoisten piirteiden perusteella asettaa haasteita. Nämä tunnistamiseen

⁸⁰ *Non-refoulement-sääntö* saa perustansa kansainvälisestä oikeudesta mm. pakolaisten oikeusasemaa koskevasta yleissopimuksesta sekä EIS:n 3 artiklasta

⁸¹ HE 53/2024 vp, s. 68.

⁸² Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 30.5.2024, s. 8.

⁸³ PeVL 4/2004 vp, s. 6.

liittyvät ongelmat korostavat rajavartiomiehen ja maahan pyrkijän välisen vuorovaikutustilanteen tärkeyttä.⁸⁴ Oikeuskansleri on esittänyt, että mahdolliset rajanylityspaikalle rakennettavat aidat ja muut esteet voivat vaikeuttaa haavoittuvassa asemassa olevan henkilön tilanteen arvioimista.⁸⁵ Voidaan siis todeta, että välttämättä kaikkia poikkeusryhmään kuuluvia henkilöitä ei edes tunnisteta etenkin, jos henkilö ei ole päässyt Suomen lainkäyttöpiiriin.

Oikeuskansleri on todennut, että vain osa syistä, jotka perustelevat haavoittuvaa asemaa ovat ulospäin nopean tarkastelun kautta havaittavissa.⁸⁶ Alaikäisten, yksinhuoltajaperheiden sekä ihmiskaupan, seksuaalisen väkivallan, sukuelinten silpomisen ja kidutuksen uhrien sekä vammaisten henkilöiden, joiden vammat eivät ole ulospäin huomattavia ovat haasteellisia ryhmiä tunnistaa vain nopean vuorovaikutuksen perusteella. Haavoittuvuuteen voi usein liittyä traumaattisia kokemuksia, joista kertominen voi olla hakijalle haastavaa ja vaatiikin usein ajallisesti enemmän resursseja. Haavoittuvaan asemaan kuuluva henkilö ei ole välttämättä tietoinen haavoittuvasta asemastaan tästä esimerkkinä ihmiskaupan uhrin.⁸⁷

Oikeustila arviointiin pääsyn kohdalla on kuitenkin osittain epäselvä, sillä lain sisällöstä on vaikeaa tulkita, ketkä ovat oikeutettuja arviointitilanteeseen ja millä perusteella rajavartija voi todeta ja näin ollen sallia erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön maahan saapumisen. Hallituksen esityksen mukaan yksilön oikeusturvan rakentuminen lähtisi viranomaisen velvoitteesta huolehtia, että jokainen maahanpyrkijä saa tosiasiallisen mahdollisuuden tuoda esiin seikkoja, miksi hän kuuluisi lain poikkeusryhmiin.⁸⁸ Edellä esitettyjen esitöiden sekä sananmukaisen tulkinnan mukaisesti on huomattava, että tämä oikeus ei synny jokaiselle maahanpyrkijälle vaan vain maasta poistettaville. Toisaalta, jos käytetään teleologista tulkintaa niin normin tarkoitusta selvittäessä voisi tilanteessa nähdä, että jokaiselle maahanpyrkijälle täytyy taata oikeus arviointimenettelyyn. Voidaan todeta, että sääntely on tältä osin epäselkeää sekä ristiriidassa hallituksen esityksen kanssa.

4.3 Summaarinen arviointitilanne

Arviointitilannetta rajalla kuvataan tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, joka on hyvin summaarinen. Tilanteessa kyse on rajavartijan ja maahanpyrkijän välisestä vuorovaikutuksesta, joka toteuttaa kuulemisperiaatetta. Oikeus tulla kuulluksi on menettelyllinen oikeus, joka kuuluu perustuslain 21 §:n 2 momentin hyvän hallinnon takeisiin sekä on johdettavissa myös EU:n perusoikeuskirjan 41

⁸⁴ HE 53/2024 vp, s. 44.

⁸⁵ Oikeuskanslerin lausunto 30.5.2024, s. 16.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Ks. esim. Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 30.5.2024, s. 5; Milka Sormusen lausunto 4.6.2024, s. 14.

⁸⁸ HE 53/2024 vp, s. 81.

artiklasta. Kuulemisperiaatteen liittyessä vahvasti oikeusturvaan ja hyvään hallintoon onkin tärkeää, että rajavartija varmistaa, että henkilö tulee tilanteessa ymmärretyksi.

Vuorovaikutustilanteessa rajavartiomiehen on tehtävä yksilöllinen arvio suojelua hakevan henkilön kuulumisesta erityisen haavoittuvaan asemaan. Maahantulijalla itsellään olisi vastuu tuoda esiin seikkoja, joiden pohjalta rajavartija suorittaa arvion. Lain esitöiden mukaan rajavartiomiehiä tulisi huolellisesti ohjeistaa sekä kouluttaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamiseen ennen kuin heidät poistetaan maasta.⁸⁹ Perustuslakivaliokunta on myös aikaisemmin painottanut valtuuksia käyttävien henkilöiden koulutuksen ja muun pätevyyden merkitystä.⁹⁰ Huomioitavaa on se, että rajavartiolaitos itse huolehtii koulutuksestaan, joten on vaikeaa arvioida ilman sisäisten ohjeistusten ja koulutusmateriaalien näkemistä, miten oikeusturva näissä otetaan huomioon. Sananmuotoisen tulkinnan mukaan ohjeistukselle ei ole määrätty erillisiä vaatimuksia, joka voi lisätä rajavartijan harkintavallan laajuutta.

Rajavartijan vastuulla arviointitilanteessa on varmistaa, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi ja että hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja. Hyvän hallinnon toteuttaminen ulkomaalaisasioissa korostaa etenkin oikeutta saada neuvontaa sekä tulkitsemis-, kääntämis- ja oikeusapupalveluja. Turvapaikanhakijoiden ollessa vieraassa kieli- ja kulttuuriympäristössä on heillä heikompi asema viranomaiseen verrattuna, joten näiden periaatteiden huomioiminen on oikeusturvan toteutumisen kannalta tärkeää.⁹¹

Hallintolaissa, ulkomaalaislaissa sekä käsiteltävänä olevassa rajaturvallisuuslaissa käytetään tulkauksen sekä kääntämisen käsitteitä. On tärkeää havainnollistaa erot ammattimaisen tulkauksen ja ammattimaisen kääntämisen välillä. Hallintolaissa, ulkomaalaislaissa ja rajaturvallisuuslaissa lähtökohtana on, että viranomaisella ei ole velvoitetta hyödyntää hallintoasiassa poikkeuksetta ammatitulkia tai virallista kielenkääntäjää. Viranomainen voi huolehtia kääntämisestä ja tulkitsemisesta itse tai kääntyä ulkopuoliseen apuun. Arviointitilanteessa yhteisen kielen puuttuessa tulisi rajavartijan varmistaa asia esimerkiksi puhelintulkauksen tai kääntämisen avulla.⁹² Asiassa rajavartijalla on velvoite varmistaa, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi, mutta asiassa silti jää har-

⁸⁹ HE 53/2024 vp, s. 44-45.

⁹⁰ PeVL 17/1998, s. 3.

⁹¹ Kallio ym. 2018, s. 42.

⁹² HE 53/2024 vp, s. 69.

kintavaltaa veloitteen toteuttamistavassa. Ulkomaalaislain esitöissä koskien tulkitsemis- ja kääntämisveloitetta on painotettu perustuslain 21 §:n asianmukaisen käsittelyn huomioonottamista harjoitessa veloitteen toteuttamistapaa.⁹³

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että kansainvälistä suojelua hakevalle henkilölle täytyy tarjota tilaisuus tulla sellaisen asiantuntevan virkamiehen haastateltavaksi, joka tunnistaa mitkä toiminnot voivat olla perustuslain ja ihmisoikeussopimuksien mukaista kiellettyä kidutusta, epäinhimillistä tai ihmisarvoa loukkaavaa kohtelua sekä millä tavoin tällaista kohtelua kokeneita uhreja on haastateltava.⁹⁴ Lausunnoissa huolta on esiintynyt sen kannalta, että kansainvälisen suojelun tarpeen arvioiminen edellyttää yleisesti riittävästi aikaa, erityisosaamista sekä tukea. Myös rajaviranomaisen asemaan on nähty kuuluvan rajaturvallisuudesta huolehtiminen ja Maahanmuuttoviraston toimivaltaan taas kuuluu kansainvälisen suojelun arviointi.⁹⁵

Hyvän hallinnon periaatteisiin kuuluvan hallintolain 8 §:n mukaisen neuvontavelvollisuuden lähtökohtana on se, kuinka viranomaisen tulee huolehtia, että asianosaiselle tarvittaessa kerrotaan relevanteista oikeussäännöksistä ja niiden sisällöstä. Asianosainen saa täten vahvemman käsityksen esitettävistä seikoista.⁹⁶ Eri hallinnonaloilla neuvonnan merkitys osana oikeusturvan ja hyvän hallinnon toteutumista vaihtelee. Ulkomaalaisasioissa neuvonnalla on korostunut oikeusturvamerkitys, sillä ulkomaalainen ei usein tunne viranomaiskäytäntöjä eikä omia oikeuksiaan tai velvollisuuksiaan. Ulkomaalaisasioissa on katsottu olevan laaja neuvontavelvollisuus, jonka pitäisi olla viranomaislähtöistä ulkomaalaisen heikomman aseman vuoksi.⁹⁷ Tästä syntyy riski sille, että asianosainen ei ole tietoinen oikeudestaan kansainväliselle suojelulle. Pakolaisneuvonta on myös todennut, kuinka haavoittuvaan asemaan liittyy usein seikkoja, joiden vuoksi hakijan on haastavaa ilman menettelyllisiä takeita kertoa arvioinnin kannalta oleellisia seikkoja.⁹⁸ Hallintovaliokunta on taas katsonut, että mitä perusteellisemmaksi 5 §:n menettely rakennetaan, sitä enemmän syntyy riskejä, että lain tehokkuus torjua välineellistettyä maahantuloa heikkenee.⁹⁹ Lain esitöiden puutteellisuus neuvonnan osalta yhdistettynä menettelyn sääntelyn laveuteen voi vaarantaa asianosaisen oikeusturvan toteutumista.

⁹³ HE 28/2003 vp, s. 239.

⁹⁴ PeVL 4/2004 vp, s. 6.

⁹⁵ Ks. esim. Upseeriliiton lausunto 29.5.2024, s. 1; Pakolaisneuvonnan lausunto 30.5.2024, s. 7; Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 30.5.2024, s. 5.

⁹⁶ HE 72/2002 s. 93

⁹⁷ Kallio ym. 2018, s. 60.

⁹⁸ Pakolaisneuvonnan lausunto 30.5.2024, s. 10.

⁹⁹ HaVM 15/2024, s. 20.

4.4 Uudelleenarviointi ja oikeussuojakeinot

Käännetykslain 4 §:n 5 momentin mukaan:

Maasta poistettava henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia Rajavartiolaitokselta kirjallisesti 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta. Maasta poistaminen pannaan kuitenkin täytäntöön uudelleenarviointia koskevasta vaatimuksesta huolimatta. Vaatimus uudelleenarvioinnista on käsiteltävä kiireellisenä. Uudelleenarvioinnin voi tehdä asianosaista henkilöä kuulematta vaatimuksen ja sen liitteenä olevan kirjallisen aineiston sekä Rajavartiolaitoksella muutoin olevan merkityksellisen tiedon perusteella. Uudelleenarviosta toimitetaan tieto henkilön ilmoittamaan osoitteeseen postitse kirjeenä tai sähköisenä viestinä. Uudelleenarvioon ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijasta, mitä hallintolain (434/2003) 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisten kuulemisesta, 7 luvussa asian ratkaisemisesta, 7 a luvussa oikaisuvaatimusmenettelystä, 9 luvussa tiedoksiannosta ja 10 luvussa tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä, noudatetaan uudelleenarvioinnissa tämän lain säännöksiä.

Uudelleenarvioinnin lähtökohtana on tarkastella ensimmäisen arvion sisällöllistä oikeellisuutta tällöin esitettyjen seikkojen perusteella sekä sitä, onko arviointi tehty lainsäädännön edellytysten mukaisesti. Uudelleenarviointi tehdään asianosaista kuulematta, mutta henkilö voi esittää uutta selvitystä kirjallisen aineiston avulla vaatimuksen tukena. Viranomaiselle asettuu harkintavaltaa tilanteessa, koska hänen tulee itse harkinnassaan objektiivisesti arvioida, mitä tietoa voidaan ratkaisun kannalta pitää merkityksellisenä. Perustelujen mukaan hybridi vaikuttaminen voi jatkaa uudelleenarviointitilanteessa, joten uusien seikkojen merkityksellisyyden arviointi jää Rajavartiolaitoksen harkintaan.¹⁰⁰

Uudelleenarviointia edeltäneessä summaarisessa arviointitilanteessa on rajavartijan täytynyt kirjattava ja yksilöitävä riittävällä tavalla arviointitilanteessa esiintyneet olennaiset arviointiin, henkilöön ja tämän olosuhteisiin liittyvät merkitykselliset tiedot ja arvioinnin lopputulos. Jokaisessa yksittäisessä tilanteessa on rajavartijan harkinnassa, millä tarkkuudella kirjaukset tehdään huomioon ottaen oikeusturvan sekä toiminnan tehokkuuden. Hallintovaliokunta painottaa, että uudelleenarvioidessa maasta poistamiseen liittyviä syitä, on välttämätöntä, että kyetään kirjausten avulla varmistamaan, millainen alkuperäinen arviointitilanne on ollut ja mitä seikkoja tilanteen aikana on tullut esiin.¹⁰¹ Jo itsessään harkintavalta kirjausten sisällöstä haastaa kirjausten pohjalta tehtävää uudelleenarviointia, sillä sisällöllisten tietojen kattavuudesta ei voida varmistua.

¹⁰⁰ HaVM 15/2024 vp, s. 26.

¹⁰¹ Ibid., s. 29.

Huomioitavaa on siis, että sananmukaisesti ehdottomia vaatimuksia ei ole vaan kirjauksen sisältö nojaa ”riittävään” tapaan, joka on rajavartijan harkinnassa. Lain asettamattomat vaatimukset viranomaispäätöksen sisällölle jättää harkintavaltaa viranomaiselle. Mäenpään mukaan tämän voidaan nähdä heikentävän oikeusturvan asianmukaisuutta, laatua sekä käytännön tehokkuutta.¹⁰² Jos rajalla tapahtuvan ruuhkaisen tilanteen vuoksi painotetaan tehokkuutta kirjausten laatimisessa, on riskinä se, että uudelleenarvioinnissa ei oteta huomioon kaikkia asiaan liittyviä seikkoja, jotka ovat jääneet kirjaamatta tilanteessa.

Uudelleenarvioinnin käsittelyssä ei tule sovellettavaksi mm. ulkomaalaislain tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain menettelyjä koskevat säännökset. Tällöin säännöksessä kyseessä oleva uudelleenarviointi on poikkeuslakiin liittyvä erillinen jälkikäteinen oikeussuojakeino.¹⁰³ On myös huomioitava, että oikeus uudelleenarviointiin on lain sananmukaisen tulkinnan mukaan vain maasta poistettaville henkilöille eikä niille, joiden pääsy on evätty.¹⁰⁴ Kyseinen terminologinen valinta virkkeessä herätti kysymyksiä asiantuntijalausunnoissa ja on myös osin katsottu vahingossa muodostuneeksi.¹⁰⁵ Hallintovaliokunnan perusteluiden mukaan, henkilöt eivät ole päässeet Suomen lainkäyttöpiiriin, joten oikeussuojakeinoa ei nähdä tarpeelliseksi ylettää heihin.¹⁰⁶ 4.2 luvussa esitetyt ongelmat koskien terminologisia valintoja 5 §:n suhteen toistuvat myös lain 4 §:n 5 momentissa.

Uudelleenarvioinnissa rajataan asianosaisen oikeus tulla kuulluksi, jonka voidaan todeta olevan oikeusturvamenettelyn keskeisimpiä laadullisia vaatimuksia. Oikeudellista jännitettä lain soveltamistilanteeseen tuo myös se, että hyvän hallinnon periaatteita ei ole suljettu pois lain soveltamisesta, mutta silti 4-5 §:n ulkopuolelle rajataan monia keskeisiksi todettuja hallintomenettelyn takeita. Säännöksiä ulkopuolelle rajaamat menettelylliset oikeudet koskevat asian selvittämistä, asianosaisen kuulemistä, asian ratkaisemista, oikaisuvaatimusmenettelyä, tiedoksiantoa ja tiedoksiannon menettelyä. Uudelleenarvioinnissa henkilön oikeusturvaa on pyritty takaamaan jälkikäteisellä oikeussuojakeinolla. Mainittavaa on hyvän hallinnon periaatteiden käsittelyn puutteellisuus lain esitöissä. Hyvän hallinnon periaatteiden toteuttaminen sekä toteutuminen kohtaavat haasteita rajatessa ulkopuolelleen useita hallintolain menettelyyn liittyviä säännöksiä.

¹⁰² Olli Mäenpään lausunto 10.6.2024, s. 5.

¹⁰³ HaVM 15/2024 vp, s. 27.

¹⁰⁴ Hallituksen esityksessä käytetään niin maahantulijoiden kuin maahan pyrkivien käsitteitä. Maahan pyrkiviksi on kuitenkin luettu niin henkilöt, joiden maahanpääsy on estetty sekä he, jotka poistetaan maasta.

¹⁰⁵ Perustuslakivaliokunta lausunnossaan 26/2024 pyysi hallintovaliokuntaa täydentämään oikeussuojakeinoja maahan pyrkiville, mutta lain lopullisessa muodossa oikeussuojakeino on vain maasta poistettavien käytössä. Ks. myös Janne Salmisen lausunto 4.7.2024, s. 5.

¹⁰⁶ HaVM 15/2024 vp, s. 28.

Myös se, että Rajavartiolaitos toimii päätöksentekijänä, aktiivisena toimijana sekä menettelyllisenä osapuolisena maasta poistamisen menettelyssä voidaan nähdä, että oikeusturvamenettelyn toteuttaminen pelkästään Rajavartiolaitoksen sisällä haastaa oikeusturvamenettelyn puolueettomuuteen ja riippumattomuuteen kohdistuvia vaatimuksia.¹⁰⁷ Uudelleenarvioinnissa lainmukaisuuden arviointia ei voida saattaa riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi. Ojanen on kuvannut kyseistä viranomaisen sisälle rajautuvaa oikeusturvakeinoa vain tosiasiallisen hallintotoiminnan jatkeena, joka ei muodosta tehokasta oikeussuojakeinoa.¹⁰⁸ Viranomaiskoneiston sisäistä muutoksenhakujärjestelmää ei yleisesti voida pitää riittävänä oikeusturvan takeena asioissa, joissa päätöksenteko kohdistuu yksityisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin. EIS 6 artikla vahvistaa tällaisen asian viemistä puolueettoman ja riippumattoman tuomioistuimen arvioitavaksi.¹⁰⁹

Uudelleenarvioinnissa ei vaadita perustelua uudelleenarvioinnissa syntyvälle päätökselle, joka toimitetaan asianosaiselle. Tämän voidaan katsoa olevan laillisuusperiaatteen ja siten oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallista. Perusteluvollisuuden puuttuessa asianosainen ei pääse tarkastelemaan onko hänen asiassaan otettu kaikki seikat huomioon. Uudelleenarviointi ei tapahdu riippumattomassa elimessä, joka haastaa perusteluvollisuuden puuttumisen kanssa henkilön jälkikäteisen oikeussuojakeinon tehokkuutta.

Yleisesti ottaen kattavan muutoksenhakumahdollisuuden järjestäminen tuomioistuimiin riittää täyttämään oikeusturvavaatimuksen. Lähtökohdan ollessa muutoksenhakuoikeuden järjestäminen, voi myös tätä varsinaista muutoksenhakuoikeutta lievemmat oikeusturvajärjestelyt nähdä joissain tapauksissa silti riittäviksi.¹¹⁰ EIS 13 artiklan ei ole myöskään ehdottomasti katsottu edellyttävän oikeutta saada oikeuksien loukkausta koskevaa asiaa kansallisen tuomioistuimen tutkittavaksi. Ratkaisevaa on vaatimus oikeussuojakeinon tehokkuudesta, joten muutkin oikeussuojakeinot voivat olla riittäviä niiden täyttäessä tehokkuuden vaatimuksen. Ihmisoikeustuomioistuin on myös saattanut nojata kokonaisarviointiin oikeussuojakeinojen riittävyyden arvioidessa. Tällaisissa tapauksissa useat oikeuskeinot yhdessä on katsottu artiklan kannalta riittäviksi, vaikka niistä mikään ei yksin olisi täyttänyt artiklan vaatimuksia.¹¹¹

Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että sääntelyn mukaisesti henkilön maasta poistamista koskeva asia ei voisi edetä kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi. KHO näkee, että tilanteessa tulisi varautua suorien yksilövalitusten tekemiseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen,

¹⁰⁷ Olli Mäenpään lausunto 10.6.2024, s. 4.

¹⁰⁸ Tuomas Ojasen lausunto 5.7.2024, s. 7.

¹⁰⁹ Mäenpää 2023, s. 147.

¹¹⁰ Hallberg ym. 2021, Oikeusturvavaatimus – muutoksenhakumahdollisuus.

¹¹¹ Viljanen 2001, s. 253.

joka voisi tuomioistuimen työjärjestyksen säännön 39 nojalla määrätä väliaikaisen turvaamistoi-
menpiteen.¹¹² Allan Rosas esittää myös, että laissa esitetty valituskielto olisi vaikutukseton perus-
oikeuskirjan 47 artiklan kontekstissa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kansallisten
tuomioistuinten asiana on todeta olevansa toimivaltaisia käsittelemään muutoksenhakua, jonka hen-
kilö, jota asia koskee, on pannut vireille unionin oikeudessa taattujen oikeuksien turvaamiseksi.
Kansallisessa lainsäädännössä ei tarvitse säätää muutoksenhausta, jotta tämä oikeus syntyy perus-
oikeuskirjan 47 artiklan kautta.¹¹³ Myös EIS 35 artiklan mukaan tuomioistuin voi ottaa asian käsi-
teltäväksi, kun asiassa on turvauduttu kaikkiin kansallisiin oikeussuojakeinoihin.

Voidaan todeta, että uudelleenarviointia ei voida pitää tehokkaana oikeussuojakeinona. Muutok-
senhakukiellon perustelut nojaavat vahvasti tosiasiallisen hallintotoiminnan käsitteeseen, joka voi-
daan nähdä oikeudellisesti riittämättömänä perusteluna. On myös todettava, että kyseisen erillisen
oikeussuojakeinon lisäksi rajavartijan tai Rajavartiolaitoksen toiminnasta on myös mahdollisuus
tehdä kantelu esimerkiksi ylemmälle tasolle RVL:ssa, RVL:n toimintaa ohjaavalle ja valvovalle
sisäministeriölle, erityisvaltuutetuille (esim. yhdenvertaisuusvaltuutettu) sekä ylimmille laillisuus-
valvojille.¹¹⁴ Kantelua ei käsitellä tässä tutkimuksessa oikeussuojakeinona sen enempää, sillä pe-
rustuslakivaliokunnan mukaan kantelua ei voida pitää PL 21 §:n sekä kansainvälisten ihmisoikeus-
velvoitteiden mukaisena tehokkaana oikeussuojakeinona.¹¹⁵

4.5 Harkintavalta ja sen oikeudellinen kontrolli

Rajaturvallisuuslain soveltamisessa korostuu viranomaisen harkintavalta, joka herättää kysymyksiä
oikeudellisen kontrollin riittävydestä yksilön oikeusturvan toteutumisen kannalta. Harkintavallan
käsitteily on oleellista oikeusturvan ja etenkin sitä varmistavien yhdenvertaisuus- sekä lainalaisuus-
periaatteiden vuoksi. Edellisten lukujen sisältämässä analyysissä on harkintavaltaa käsitelty jo osit-
tain, mutta harkintavallan laajuuden tarkastelemiseksi tässä luvussa esitetään vielä muita lain sisäl-
ttämiä oikeudellisia normeja, jotka laajentavat harkintavaltaa.

Hallinto-oikeudessa viranomaisen harkintavalta on yleisesti jaettu kahteen, laajuudeltaan ja sisäl-
löltään toisistaan poikkeavaan määritelmään. Nämä ovat oikeusharkintaan eli sidottuun harkintaan
perustuva päätöksenteko ja tarkoituksenmukaisuusharkintaan eli vapaaseen harkintaan perustuva

¹¹² Korkeimman hallinto-oikeuden lausunto 31.5.2024, s. 2.

¹¹³ Allan Rosasin lausunto 3.4.2024, s. 11.

¹¹⁴ HaVM 15/2024 vp, s. 11.

¹¹⁵ PeVL 29/2024 vp, s. 3.

päätöksenteko. Oikeusharkinta on nimensä mukaisesti sidottu lain soveltamiseen ja siitä käytetäänkin usein nimitystä laillisuusharkinta. Tarkoituksenmukaisuusharkinta taas on puolestaan vapaampaa ja sallii valinnan eri vaihtoehtojen välillä. Ominaista tarkoituksenmukaisuusharkinnalle on sen mahdollisuus päätyä useaan oikeaan ja lainmukaiseen ratkaisuun.¹¹⁶

Viranomaisen tulee harkintavaltaa käyttäessään ottaa huomioon perusoikeuksien lisäksi hallintolain yleiset hallinnon oikeusturvaperiaatteet ohjaamaan päätöksentekoaan. On toki mainittava, että periaatteita sovelletaan etenkin tilanteissa, joissa viranomainen voi toimivaltansa rajoissa valita erilaisia vaihtoehtoisia päätöksiä, toimia tai menettelyjä. Perusoikeusmyönteinen tulkinta voi tulla myös tilanteeseen, kun rajavartiomiehen tulee valita perusteltavissa olevista lain tulkintaehdoista sellainen, joka parhaiten edistää perusoikeuksien tarkoituksen toteutumista.¹¹⁷ Harkintavallan väärinkäyttö voi myös ilmetä päätöksentekona, jossa ei oteta huomioon lain tarkoitusta tai EU-oikeuden tulkintavaikutusta.¹¹⁸ Viranomaisen on sopeutettava harkintavaltansa käyttö asian ratkaisuun soveltuvan EU-oikeuden puitteisiin. Käytännössä tämä ilmenee siten, että kansallisen oikeuden sallimista ratkaisuvaihtoehdoista ovat käytettävissä vain se tai ne, jotka sopeutuvat EU-oikeuteen.¹¹⁹

Summaarisessa arvioinnissa 5.1 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan, jos se on välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. 5.2 §:n hakemus otetaan vastaan myös, jos rajavartijan tapauskohtaisen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Voidaan todeta, että niin 1 momentin sisältämä välttämättömyyskriteeri kuin myös 2 momentin ilmeisyyskriteeri sekä todellisen vaaran vaatimus asettavat kynnyksen korkealle tilanteissa sekä rajavartijalle laajaa harkintavaltaa. Yhdenvertaisuusvaltuutettu näkee, että lain asettamat ilmeisyyskriteeri ja todellisen vaaran kriteeri edellyttävät tulkintaa ja punnintaa, joka on yksittäisen rajavartijan vastuulla. Arvioinnin tulisi olla yhdenmukaista hakijoiden yhdenvertaisen kohtelemisen vuoksi, sekä mielivallan kiellon vuoksi. Toisaalta arvioinnin tulee olla yksilöllistä hakijan tilanteen asianmukaisen huomioinnin vuoksi.¹²⁰

Rajaturvallisuuslain 5.3 §:n mukaan arvio toteutettaisiin tavalla, joka on tarpeen henkilön oikeuksien turvaamiseksi, rajaturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai muiden olosuhteiden vuoksi. Säännöksen muotoiluun on kiinnitetty huomiota sen mainitsemien arvioinnin

¹¹⁶ Mäenpää 2023, s. 522.

¹¹⁷ PeVM 25/1994 vp, s. 4.

¹¹⁸ Mäenpää 2023, s. 528.

¹¹⁹ Ibid., s. 123.

¹²⁰ Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto 30.5.2024, s. 5-8.

toteuttamistapojen asettuessa toisilleen vaihtoehtoisiksi perusteiksi, jolloin säännös jää väljäksi ja mahdollistaa arvioinnin tekemisen yhden seikan nojalta. Asiantuntijalausunnoissa on korostettu tämän sijasta kokonaisharkintaan perustuvaa arviointia.¹²¹

Yhdenvertaisuusperiaatteen käytännön vaatimuksena on, että samanlaiset tapaukset on oikeudellisesti ratkaistava samalla tavoin sekä harkinnan kohteena olevia tosiseikkoja tulee arvioida samankaltaisissa tapauksissa samoin perustein.¹²² Yhdenvertaisuuden kietoutuessa vahvasti oikeusturvan käsitteeseen tulee rajavartijan ottaa huomioon lain soveltamisessa myös yhdenvertaisuusperiaate. Yhdenvertaisuusperiaatteen toteutumista tulee myös tarkastella arviointitilanteessa, jossa kirjattavat tiedot ovat rajavartijan harkinnan päätettävissä. Yhdenvertaisuusperiaate vahvistaa oikeusturvaa, joten on huomattava, että yhdenvertaisuutta on hallituksen esityksessä käsitelty osin puutteellisesti.¹²³ Selkeiden ja tarkkarajaisten ohjauksien puuttuminen voi aiheuttaa sen, että samankaltaisiin tapauksiin sovelletaan eri ratkaisuja, joka voi muodostua yhdenvertaisuuden loukkaukseksi ja täten vaarantaa oikeusturvan toteutumista.

Uudelleenarviointia oikeussuojakeinona ei ollut esitetty alun perin hallituksen esityksessä, vaan se muodostui perustuslakivaliokunnan pyynnöstä. Esitöissä on mainittu rajavartijan harkintavalta uudelleenarvioinnissa, mutta esityöt ovat osin puutteellisia harkintavallan laajuuden arvioinnissa. Viranomaisella ollessa harkintavaltaa asiassa voi valitusmahdollisuus olla tarpeen paitsi oikeusturvan toteuttamiseksi myös viranomaistoiminnan asianmukaisuuden valvomiseksi, hallinnon oikeusperiaatteiden noudattamisen arvioimiseksi sekä soveltamiskäytännön yhdenmukaisuuden varmistamiseksi.¹²⁴ Uudelleenarvioinnissa on vaikea tarkastella alkuperäisen päätöksen lainmukaisuutta, sillä rajavartijalla on ollut harkintavaltaa kirjauksen sisällöstä. Rajavartijan harkintavallan väärinkäytön tarkastelu voi osoittautua haastavaksi, jos kirjaus on puutteellinen. Kuten mainittu, uudelleenarviointi tapahtuu rajavartiolaitoksen toimesta, joka voi myös haastaa objektiivisen oikeudellisen kontrollin toteutumista.

On huomioitava, että vaikka sääntely sisältääkin harkintavaltaa niin harkintavalta ei ole koskaan oikeudellisesta näkökulmasta katsoen täysin vapaata, vaikka sovellettava normi olisikin väljä. Lainsoveltajan harkintavaltaa rajoittaa kuitenkin HL:n 6 §:n oikeusperiaatteet, vakiintunut oikeus- tai

¹²¹ Oikeusministeriön lausunto 27.5.2024, s. 7.

¹²² Ks. HE 309/1993 vp, s. 42; HE 72/2002 vp, s. 59.

¹²³ HE 53/2024 vp, s. 88. Esityksessä ei erikseen arvioida lain erottelujen oikeasuhtaisuutta esityksen tavoitteeseen nähden ja estävätkö yhdenvertaisuuteen liittyvät rajoitukset lain säätämistä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Perusteluna pidetään sitä, kuinka ehdotettua sääntelyä ei muutenkaan voida säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

¹²⁴ Mäenpää 2023, s. 920.

ratkaisukäytäntö, perus- ja ihmisoikeusnormit sekä mahdollinen EU-oikeus.¹²⁵ Rajavartiolain 11 § vahvistaa myös PL 22 §:n vaatimusta sen asettaessa vaatimuksen rajavartiomiehelle kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Voidaan todeta, että rajavartijan on haastavaa yhteensovittaa perustuslain turvaamia oikeuksia, hyvän hallinnon periaatteita sekä EU-oikeutta rajaturvallisuuslain soveltamisessa siten, ettei hänen harkintansa ei kasva liian suureksi ja kaikkien hakijoiden oikeusturva taattaisiin tasapuolisesti. Systemaattista tulkintaa hyödyntäen voidaan todeta, että sääntelyn ristiriitaisuus kansainvälisten sopimusten kanssa yhdistettynä EU-oikeuden tulkintavaikutukseen vaarantavat oikeusjärjestelmän koherenssia. Menettelyllisten takeiden ollessa väljiä on rajavartijalle myös haastavaa arvioida, milloin lain erinäiset kriteerit täyttyvät. Laaja harkintavalta ja osittain epäselvä sekä väljä sääntely vaatisivat uudelleenarvioinnissa puolueettoman valvontaelimen käyttöä arvioidessa päätösten lainmukaisuutta, jotta oikeusturvan toteutumista voitaisiin tarkastella riippumattomasti.

¹²⁵ Mäenpää 2023, s. 920.

5. YHTEENVETO

Tässä tutkielmassa on tarkasteltu, miten turvapaikanhakijoiden perustuslain 21 §:n mukainen oikeusturva toteutuu poikkeustilanteessa, jossa sovelletaan lakia väliaikaisista toimenpiteistä väli-neellistetyn maahantulon torjumiseksi. Tutkimuksen keskeisenä tavoitteena oli selvittää, missä määrin rajaturvallisuuslaissa säädetyt toimenpiteet toteuttavat oikeusturvaperusoikeutta. Toisena tavoitteena oli selvittää, onko rajaturvallisuuslain oikeusturvaa koskeva sääntely selkeää. Tutkimuksen aineiston eli lain ja sen esitöiden, sekä soveltuvan oikeuskirjallisuuden avulla tutkittiin, miten oikeusturvajärjestelyt on otettu huomioon lain säätämässä ja onko sen sääntely oikeudellisesti selkeää.

Tutkimuksessa todettiin, että hyvän hallinnon toteuttaminen on keskeinen osa ennakkollista oikeusturvaa ja etenkin rajaturvallisuuslain soveltamistilanteessa keskittyy oikeusturvan toteutuminen vahvasti ennakkollisiin oikeusturvajärjestelyihin. Tutkimuksessa myös todettiin, että oikeusturvan käsite liittyy vahvasti hyvän hallinnon ja yhdenvertaisuus- sekä lainalaisuusperiaatteen kanssa. Oikeusturvan osalta voidaan todeta, että ennalta määritellyt ohjeet, toimintatavat ja huomioon otettavat seikat vahvistavat viranomaisten päätösten puolueettomuutta sekä tasavertaista kohtelua.

Lain systematisoinnin ja tulkinnan avulla todettiin, että oikeusturvaa toteuttavia järjestelyjä on otettu huomioon lain säätämishetkellä, mutta ne ovat osin oikeudellisesti epäselkeitä. Sääntelyssä huomattiin myös ristiriitoja lainsäätäjän tarkoituksen ja säänneltyjen oikeusnormien välillä koskien niin menettelyyn pääsyäkin kuin jälkikäteisten oikeussuojakeinojen käyttöä. Pelkästään jo menettelyyn pääsyn osalta voidaan nähdä riski siinä, että henkilöt, jotka kuuluisivat lain säätämään poikkeusryhmään eivät välttämättä tule huomatuksi. Sääntely mahdollistaa tilanteita, joissa jokaisella ei ole aina oikeutta tulla kuulluksi, saada perusteltua päätöstä tai valittaa viranomaisen toimista. Poikkeuslailla tehtävien rajattujen poikkeusten luonteen huomioon ottaen, laki ja sen esityöt koskien oikeusturvanormista poikkeamista eivät ota huomioon kattavasti oikeusturvaa toteuttavia menettelyllisiä periaatteita ja turvaa täten perus- ja ihmisoikeuksia riittävällä tavalla.

Tutkielmassa todettiin rajavartijalla olevan laajaa harkintavaltaa, joka voi muodostaa olennaisen riskin turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien ja oikeusturvan toteutumiselle. Rajaturvallisuuslain soveltamistilanteessa on useita mahdollisia vaiheita, joissa rajavartija käyttää harkintavaltansa. Voidaan todeta, että arviointiin pääsy, itse arviointi sekä uudelleenarviointi sisältävät oikeusturvaa vahvistavia elementtejä, mutta samalla rakentuvat vahvasti rajavartijan harkintavallan varaan. Laa-

jan harkintavallan ongelmaksi voi koitua etenkin oikeusturvaa toteuttavan yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaaminen. Lain käytännön soveltaminen voi rajavartijalle osoittautua haasteelliseksi, sillä hänen täytyy harkinnassaan huomioida hallinnon oikeusperiaatteet, perus- ja ihmisoikeusnormit, palautuskiellon noudattaminen sekä oikeusturvan toteutuminen. EU-oikeuden tulkintavaikutus voi osoittautua rajavartijalle haasteelliseksi, sillä rajaturvallisuuslaki on jo itsessään ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneeksi kannaksi on muodostunut se, että säännöksen ristiriitaisuus Suomea velvoittava kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen velvoitteen rikkomista huolimatta lain säätämisyjärjestyksestä.¹²⁶ Tästä todeten on lain oikeudellisen kehikon muodostaminen haasteellista ja lain sisäiset sekä ulkoiset oikeudelliset ristiriitaisuudet voivat vaarantaa oikeusjärjestyksen koherenssia.

Lain esitöissä muutoksenhakuoikeuden puuttumista perustellaan tosiasiallisella hallintotoiminnan luonteella. Laissa säädetään täten erillisestä jälkikäteisestä oikeussuojakeinosta, jonka voidaan nähdä turvaavan oikeutta saattaa päätöksen lainmukaisuus arvioitavaksi. Uudelleenarvioinnissa henkilöllä ei ole oikeutta tulla kuulluksi eikä saada perusteltua päätöstä, jotka takaavat hyvää hallintoa ja näin ollen oikeusturvaa. Uudelleenarviointimenettelyn huomattiin sisältävän harkintavaltaa sekä tapahtuvan samassa viranomaisessa kuin alkuperäisenkin arviointitilanne. Tällainen viranomaismekanismi sisälle rajautuva uudelleenarviointi voidaan nähdä riittämättömänä oikeussuojan takeiden kannalta. Tämä herättää kysymyksen uudelleenarvioinnin puolueettomuudesta ja näin ollen myös oikeudellisen kontrollin tosiasiallisesta riittävydestä. Tutkimuksessa tosin huomattiin, että lain asettama valituskielto kansalliseen tuomioistuimeen voisi olla vaikutukseton EU:n perusoikeuskirjan kannalta. Myös yksilöllisten valitusten tekeminen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen voi olla todennäköistä. On kuitenkin huomattava, että näitä ei ole lain esitöissä huomioitu ja on lisäksi haasteellista arvioida, kuinka mahdollista näiden keinojen käyttö on henkilöille, joille käytännöt eivät ole entuudestaan tuttuja.

Lopuksi voidaan todeta, että rajaturvallisuuslain mukainen menettely asettaa merkittäviä haasteita turvapaikanhakijan oikeusturvalle. Oikeusturvajärjestelyjä on otettu huomioon lain säätämisvaiheessa sekä itse laissa, mutta niiden selkeys ja keskinäinen ristiriitaisuus voi haastaa oikeusturvan toteutumista. Rajaturvallisuuslain menettelyllisten takeiden sisällöllinen väljyys mahdollistaa oikeusturvan vaarantumisen lain soveltamistilanteiden eri vaiheissa. Haasteeksi voi etenkin muodostua yhdenvertainen kohtelu, joka toteuttaa oikeusturvaa. Lain mahdollisessa kehittämisessä tulisikin asianosaisen oikeusturvan ja yhdenvertaisen kohtelun kannalta menettelyllisiä takeita tarkentaa,

¹²⁶ PeVL 12/1982.

neuvontaa koskevaa ohjeistusta laajentaa sekä harkintavallan oikeudellista kontrollia tarkastella riippumattomuuden osalta. On vielä todettava, että lain ja sen esitöiden puutteellisuus selkeistä lainsoveltamisohjeista jättävät ohjeistuksen ja kouluttamisen rajavartiolaitoksen vastuulle. Menettelyn sääntely lakitasoisesti takaisi turvapaikanhakijoiden ja etenkin heikommassa asemassa olevien oikeusturvaa tehokkaammin. Oikeusturvan vakiinnuttaessa oikeusvaltion periaatteita tulisi lainsäädäntöä tarkentaa ja selkeyttää oikeusvaltiollisen aseman säilyttämiseksi.