

# **MAANPUOLUSTUSKORKEAKOULU**

## **ASIANOSAISTEN ASEMA RAJATARKASTUKSESSA**

Pro gradu -tutkielma

Yliluutnantti  
Petter Stauffer

Maisterikurssi 9  
Rajavartiolinja

Huhtikuu 2020

Kurssi	Linja
Maisterikurssi 9	Rajavartiolinja
Tekijä	
Yliluutnantti Petter Stauffer	
Tutkielman nimi	
<b>ASIANOSAISTEN ASEMA RAJATARKASTUKSESSA</b>	
Oppiaine, johon työ liittyy	Säilytyspaikka
Johtaminen	Maanpuolustuskorkeakoulun kirjasto
Aika Huhtikuu 2020	Tekstisivuja 71 Liitesivuja 0
<p><b>TIIVISTELMÄ</b></p> <p>Tutkielmassa selvitetään asianosaisen oikeudellista asemaa Suomessa Schengen-alueen ulkorajan ylittävälle henkilölle tehtävässä rajatarkastuksessa. Pääsääntöisesti asianosaisella viitataan tarkastuksen kohteeseen. Tarkoituksena on kartoittaa, mitä tutkimusaiheesta säädetään julkaisuhetkellä voimassa olevassa lainsäädännössä. Tavoitteena on koota asemaan vaikuttavasta lainsäädännöstä kokonaisuus ja sen kautta muodostaa asiassa tulkinta.</p> <p>Tutkielma on lainopillinen, eli se pyrkii selvittämään, mitä tutkimusaiheesta säädetään voimassa olevassa lainsäädännössä. Tutkimusaihetta ei lähestytä eettisestä tai moraalisesta näkökulmasta tai esitetä kannanottoja siitä, <i>miten jonkin asian tulisi olla säädetty</i>. Tarkoituksena on ainoastaan selvittää, <i>mitä siitä on säädetty</i>. Tutkielma ei myöskään pyri selvittämään onko tutkimusaiheeseen liittyvä kansallinen lainsäädäntömme kansainvälisen oikeuden mukaista. Tutkielman lähdeaineistona toimii pääasiassa kansallinen lainsäädäntö ja sen valmisteluaineistot. Euroopan unionin säädösten osalta tärkein lähde on Schengenin rajasäännöstö. Laintulkinnan tukena toimii ulkomaalaisoikeuden ja hallinto-oikeuden kotimainen oikeuskirjallisuus.</p> <p>Tutkielmassa selvisi, että asianosaisten oikeudellisesta asemasta rajatarkastuksessa ei säädetä suoraan. Asemaan vaikuttava lainsäädäntö tulee sovellettavaksi erilaisten rajatarkastuksen yhteydessä tehtävien tutkintojen ja toimenpiteiden kautta. Rajatarkastus alkaa tarkastukseen saapuvan henkilön maahantulo- tai maastalähtöedellytysten selvittämisellä, ja tässä siinä selvitetyn perusteella voidaan aloittaa muita tutkintoja tai hallintolain mukaisen hallintoasian valmistelua. Nämä toteutetaan edelleen rajatarkastuksen viitekehyksessä.</p> <p>Asianosaisella on koko rajatarkastuksen ajan laissa säädetty velvollisuus puhua totta, mutta hänellä ei ole velvollisuutta oma-aloitteisesti kertoa viranomaiselle asioistaan. Tahallinen valehtelu voi olla rangaistavaa, puhumattomuus ei. Käytännössä asianosaisen on kuitenkin tehtävä yhteistyötä viranomaisen kanssa, sillä ulkomaalaisen maahanpääsy ei ole ehdoton oikeus. Ilman maahantuloedellytysten selvittämistä ulkomaalainen ei siis pääsääntöisesti pääse rajan yli.</p>	
<p><b>AVAINSANAT</b></p> <p>rajavartiolaitos, rajatarkastus, rajavalvonta, poliisitulkinta, asianosainen, asema</p>	

## SISÄLLYS

1 JOHDANTO.....	1
1.1 Tutkimusaihe.....	1
1.2 Aikaisempi tutkimus.....	3
1.3 Keskeiset käsitteet.....	4
1.4 Tutkimustehtävä ja tutkielman tavoite.....	5
1.5 Rajaukset.....	5
2 METODOLOGIA JA LÄHDEAINEISTO.....	7
2.1 Näkökulma.....	7
2.2 Lähdeaineisto.....	9
3 RAJATARKASTUKSESTA.....	12
3.1 Rajatarkastus.....	12
3.2 Rajatarkastusten tarkoitus ja tavoite.....	13
3.3 Ulkorajan ylittäminen.....	15
3.4 Rajatarkastuksessa selvitettävät asiat.....	16
3.5 Rajatarkastus tutkintatyypinä.....	20
4 ASIANOSAISTEN ASEMA RAJATARKASTUKSESSA.....	23
4.1 Schengenin rajasäännöstö.....	23
4.2 Rajavartiolain 27§:n mukaiset tutkinnat.....	24
4.2.1 Ulkomaalaisen maahantulon edellytysten selvittäminen.....	30
4.2.2 Ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytysten selvittäminen.....	32
4.2.3 Ulkomaalaisen maasta lähdön ja maasta poistamisen edellytysten selvittäminen.....	33
4.3 Poliisitutkinnasta.....	35
4.3.1 Poliisitutkinnan yleiset menettelyt.....	36
4.3.2 Asianosaisten asema poliisitutkinnassa.....	38
4.4 Esitutkintalain asianosaisia koskevan sääntelyn soveltaminen poliisitutkintaan.....	43
4.5 Hallinnollinen menettely rajatarkastuksessa.....	49
4.5.1 Hallinnollinen menettely ja hallintoasia.....	49
4.5.2 Asianosaisen asema hallintomenettelyssä.....	51
4.5.3 Asianosaisen ja viranomaisen selvittämismvastuu.....	53
4.5.4 Ulkomaalaislain mukaiset hallintoasiat.....	56
4.6 Rajatarkastuksessa tehtävät hallintopäätökset rangaistukseen verrattavina seuraamuksina.....	61
4.7 Yhteenveto.....	63
5 JOHTOPÄÄTÖKSET.....	67
6 POHDINTA.....	69
LÄHTEET	

# ASIANOSAISTEN ASEMA RAJATARKASTUKSESSA

## 1 JOHDANTO

### 1.1 Tutkimusaihe

Kansallisvaltioilla ja hallitsijoilla on aikojen alusta asti ollut halu valvoa, keitä niiden alueella oleskelee ja erityisesti keitä sinne saapuu. Tämä on nähty eräänlaisena suvereniteetin statussymbolina. Kaupunkivaltioiden aikaan valvonta kohdistui lähinnä kaupunkien ja muiden suurten asutuskeskusten laidoille ja sen tavoitteena lienee ollut pitää ei-toivottu aines poissa. Nykyisen kaltaisia matkustusasiakirjoja ei vielä käytetty. Aina 1800-luvun loppupuolelle asti valtioiden rajat olivat ainakin Euroopassa varsin löyhä käsite, ja ihmiset pystyivät liikkumaan niiden yli melko vapaasti. Säännöllisiä, järjestelmällisiä rajatarkastuksia ei ollut. Valtiot alkoivat kiristämään ulkomaalaisiin kohdistuvaa valvontaa 1800-luvun lopun talousvaikeuksien seurauksena, ja 1880-1890-luvuilla sekä Yhdysvalloissa että Euroopassa säädettiin ulkomaalaisten asemaa sääteleviä, yleensä heikentäviä, lakeja. Muun muassa 1905 Iso-Britannia säätöi pääasiassa venäjänjuutalaisiin kohdistetun, ulkomaalaisten asemaa käsittelevän lain nimeltään *Aliens Act*. Nykyisen kotimaisen ulkomaalaislakimme virallinen englanninkielinen käännös on nimeltään täsmälleen sama. Maahanmuutto ja ulkomaalaiset koettiin uhkana kansallisvaltiolle, ja yhdeksi työkaluksi tätä uhkaa torjumaan lisättiin valtion rajoilla tehtäviä tarkastuksia, rajatarkastuksia<sup>1</sup>.

Rajatarkastus lienee nykyaikana jokaiselle yleisellä tasolla tuttua asia ja siihen alistuminen matkustamiseen kuuluva itsestäänselvyys. Matkakohteen sijaitessa Schengen-alueen ulkopuolella kuljemme "passintarkastuksen" läpi yhteensä ainakin neljästi, mennessä tullen sekä Suomessa että matkakohteessa. Suomalaisille matkustajille kotimaassa suoritettava

---

<sup>1</sup> Carr 2012, s. 15–19

rajatarkastus tarkoittaa käytännössä lähinnä matkustusasiakirjan vilauttamista rajatarkastajalle ja kestää lyhyimmillään vain joitakin sekunteja. Ammattitaitoinen rajatarkastaja kykenee tässä ajassa suorittamaan tarvittavat rekisterikyselyt, tarkastamaan matkustusasiakirjan oikeellisuuden ja voimassaolon sekä varmistamaan että sitä käyttää oikea henkilö. Ulkomaalaiselle matkustajalle rajatarkastus näyttäytyy sen sijaan usein huomattavasti merkittävämpänä toimenpiteenä, jossa selvitettäviä asioita on enemmän: Ulkomaalaisen tulee edellä mainittujen seikkojen lisäksi täyttää tietyt, hänen kansalaisuudestaan riippuvat maahantulon edellytykset. Rajatarkastuksen tarkoitusta, luonnetta ja muita yksityiskohtia käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Suomessa rajaturvallisuuden ylläpitämisestä, jonka alle myös ulkorajoilla tehtävät tarkastukset lasketaan kuuluviksi, vastaa ensisijaisesti rajavartiolaitos.<sup>2</sup> Rajavartiolaitos teki esimerkiksi vuonna 2018 noin 9 miljoonaa rajatarkastusta itärajalla, noin 6.4 miljoonaa lentoliikenteessä ja noin 280 000 meriliikenteessä.<sup>3</sup> Tilanteena rajatarkastus on siis varsin tavanomainen ja jokapäiväinen asia ja yksi matkustamiseen kuuluvista rutiineista. Tutkimusaihe on kuitenkin sikäli merkittävä, että rajatarkastukseen liittyen ja sen seurauksena viranomaisen saattaa joutua puuttumaan yksilön matkustamiseen laajemminkin kuin vain sillä hetkellä käsillä olevaan tilanteeseen liittyen. Rajatarkastuksen seurauksena viranomaisen voi esimerkiksi evätä ulkomaalaisen maahanpääsyn ja määrätä tämän maahantulokieltoon, kumpikin yksilön näkökulmasta yleensä merkittäviä seuraamuksia.

Ulkomaalaisen maahantuloedellytysten tutkiminen, tapahtui se sitten ensimmäisen linjan rajatarkastuksen yhteydessä rajatarkastuslinjastolla tai toisen linjan rajatarkastuksen yhteydessä siihen erikseen varatuissa tiloissa, on viranomaisen suorittama tutkinta jota lainsäädäntö ohjaa. Tutkinnan keskiössä on aina maahan pyrkivä ulkomaalainen, mutta usein siihen liittyy myös muita henkilöitä, esimerkiksi ulkomaalaisen Suomeen kutsunut ystävä. Tutkintaan liittyvien henkilöiden asema siinä voi siis olla keskenään hyvin erilainen, ja aseman myötä samalla heille laissa säädetty tutkintaan liittyvät oikeudet ja velvollisuudet.

Hyvän hallinnon periaatteiden mukaisesti viranomaisella on sen käsittelemään asiaan liittyen neuvontavelvoite ja neuvonnan tulisi olla viranomaislähtöistä. Tämä käsittää muun muassa sen, että viranomaisen tulisi tarvittaessa selvittää tutkinnan kohteelle mikä tämän asema on ja mitä merkitystä tämän sanomisilla sekä muulla tämän esittämällä selvityksellä on asian ratkaisussa. Viranomaisen olisi myös annettava selkeä tieto siitä, missä määrin näiden

<sup>2</sup> Rajavartiolaki 578/2005

<sup>3</sup> Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2018

selvitysten tulee pitää paikkansa.<sup>4</sup> Laillisuusvalvonnassa on lisäksi katsottu, että neuvontavelvollisuus ei rajoitu pelkästään välittömästi käsiteltävään asiaan liittyviin kysymyksiin vaan on tätä laajempi.<sup>5</sup> Asianosaisen aseman selkeys on siis tärkeää sekä hänen oman oikeusturvansa että viranomaisen velvollisuuksien näkökulmasta.

Rajatarkastuksiin liittyen ei ole omaa asianosaisia ja heidän asemaansa säätelevää lainsäädäntöä, vaan niiden osalta sovelletaan muun muassa poliisilain(872/2011), esitutkintalain(805/2011) ja hallintolain(434/2011) säädöksiä. Rajatarkastus ei kuitenkaan ole minkään näistä laeista ydinalueeseen kuuluva prosessi, mikä saattaa käytännössä johtaa lainsoveltamistilanteisiin joita lainsäätäjät ei ole tarkoittanut tai muutoin ottanut huomioon. Työskennellessäni lähes kolmen vuoden ajan erilaisissa rajatarkastuksiin liittyvissä tehtävissä Rajavartiolaitoksen palveluksessa Helsinki-Vantaan lentoasemalla koin, että rajatarkastukseen liittyvän henkilön asema ei ole lainsäädännön näkökulmasta läheskään aina kaikilta osin ilmiselvää. Mikäli asema olikin selvä, saattoi silti usein olla epäselvää mitä asemaan liittyviä säädöksiä tutkinnassa tulisi kulloinkin noudattaa ja millä tavoin.

Tilanne on erityisen haasteellinen asianosaisen selvittämismäärällisyyden ja totuudessapysymismäärällisyyden osalta. Tilanteesta riippumatta muu kuin rikoksesta epäilty ei saa valehdella viranomaiselle antaessaan asiaan liittyvää selvitystä, vaikka hänellä ei aina välttämättä olekaan velvollisuutta kertoa viranomaiselle kaikkea käsiteltävään asiaan liittyvää tietoa. Tällaista voi olla mikä tahansa tieto, joka vaikuttaa hänen kannaltaan negatiivisesti asian selvittämiseen.<sup>6</sup> Sen sijaan rikoksesta epäillyllä on oikeus vaieta, ja olla muutoinkin myötävaikuttamatta sen rikoksen selvittämiseen, josta häntä epäillään(esitutkintalaki 4:3; esitutkintalaki 4:16). Epäillyn asemassa olevan henkilön ei siis halutessaan tarvitse kertoa mitään, ja merkittävänä erona muihin asianosaisiin hän voi myös valehdella ilman, että häntä voitaisiin siitä rangaista tai että häneen voitaisiin sen johdosta kohdistaa pakkokeinoja.

## 1.2 Aikaisempi tutkimus

Asianosaisten asemaa rajatarkastuksessa käsittelevää tai merkittävästi sivuavaa tutkimusta ei ole aikaisemmin tehty Suomessa.

---

4 HE 72/2002 vp, s. 57– 58.

5 AOA 877/4/07 (18.8.2009)

6 Kallio – Kotkas – Palander 2018, s. 88.

### 1.3 Keskeiset käsitteet

Tutkielman keskeiset käsitteet ovat "asianosainen", "asema" ja "rajatarkastus". Tutkielmassa käytetään niistä määritelmiä ja merkityksiä, jotka käsitteille on annettu suomalaisessa lainsäädännössä ja oikeudenkäytössä.

*Rajatarkastuksella* tarkoitetaan Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 10 kohdan mukaisesti rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä.

*Asianosaisella* tarkoitetaan tutkielmassa asianosaista siten kuin termiä käytetään hallintolaissa, poliisilaissa ja esitutkintalaissa. Asianosaisia ovat esimerkiksi asianomistaja, rikoksesta epäilty tai muu henkilö, jonka oikeuksiin, etuihin tai velvollisuuksiin rikos ja sen selvittäminen voivat vaikuttaa. Rajatarkastuksessa kyseeseen tulee lähinnä viimeksi mainittu. Siinä ei ole asianomistajaa eikä siinä tutkita rikosta, joten kaksi ensimmäistä rajautuvat pois. Muista tarkastukseen liittyvistä tahoista asianosaisena on yleensä vain henkilö, johon rajatarkastus kohdistuu. Tarkastuksen tekevä rajatarkastusviranomaisena ei ole asianosainen, kuten ei myöskään esimerkiksi rajatarkastuksen kohteen Suomeen kutsunut henkilö.

*Asemalla* viitataan lainsäädännön asianosaiselle asettamiin oikeuksiin ja velvollisuuksiin käsiteltävässä asiassa.

*Schengenin rajasäännöstöksi* kutsutaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä<sup>7</sup>. Jatkossa asetukseen viitataan tutkielmassa Schengenin rajasäännöstönä, joka on sen vakiintunut nimi ja käytetty myös itse asetustekstissä. Muusta tutkielman lähteenä toimivasta lainsäädännöstä poiketen kirjoitan auki asetuksesta käytettävän nimen jo tässä kohtaa helpottaakseni tutkimusraportin lukemista. Tulen jatkossa mainitsemaan Schengenin rajasäännösten useaan kertaan monessa eri yhteydessä, jolloin sen täydellisen nimen käyttäminen joka kohdassa tekisi tekstistä vaikealukuista. Koska kyseessä on EU:n asetusta, sitoo se jäsenvaltioita vaikka asetusta ei erikseen vahvistettaisi niiden kansallisessa lainsäädännössä. Suomen kansallisessa

---

<sup>7</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö)

lainsäädännössä rajasäännösten asemaa on kuitenkin vielä selkeytetty se säätelyalalla selkeytetty viittaamalla siihen tarpeen mukaan.

## 1.4 Tutkimustehtävä ja tutkielman tavoite

Tutkielman tarkoituksena on kartoittaa, mitä ja miten kirjoitushetkellä voimassa olevassa lainsäädännössä on säädetty asianosaisten asemasta rajatarkastuksessa. Tavoitteena on muodostaa asemasta kokonaistulkinta.

Tutkimustehtävään haetaan ratkaisua seuraavien tutkimuskysymysten avulla:

- Mikä on asianosaisten asema rajatarkastuksessa ja miten asemaan liittyviä säädöksiä tulisi soveltaa?
  - Minkälaista tutkintaa rajatarkastus on?
  - Mitä asianosaisten asemaan liittyviä säädöksiä rajatarkastuksessa tulisi soveltaa?
  - Onko rajatarkastus tutkinta, joka toimitetaan sen selvittämiseksi, onko jollekin henkilölle tuomittava tai määrättävä rangaistukseen verrattava seuraamus?

## 1.5 Rajaukset

Tutkielman painopiste on ulkorajoilla tapahtuvissa tarkastuksissa, eikä se keskity käsittelemään erikseen Schengen-alueen sisärajoilla tai sisämaassa tehtäviä, puhtaasti kansallisen lainsäädännön mukaisten ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksin toteutettavia maahantulo- tai maassa oleskelun edellytysten selvittämisiä. Kyseiset tutkinnat eivät ole rajatarkastusta. Schengenin rajasäännösten 23. artikla edellyttää niiden toteuttamista ulkorajatarkastuksista selkeästi poikkeavalla tavalla. Ulkorajoja koskeva säännöstely tulisi kuitenkin Schengenin rajasäännösten II luvun perusteella soveltuvin osin sovellettavaksi myös sisärajoilla tilanteissa, jossa sisärajavaltvonta on tilapäisesti palautettu rajasäännösten mukaisella menettelyllä. Suomessa näin tehtiin muun muassa USA:n ja Venäjän presidenttien tapaamisen yhteydessä Helsingissä heinäkuussa 2018<sup>8</sup>. Tutkielman julkaisuhetkellä sisärajatarkastukset ovat puolestaan paraikaa palautettuna koronaviruksen aiheuttaman pandemian hillitsemiseksi.

---

<sup>8</sup> Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 2018



Tutkielma ei myöskään tarkastele esitutkintaa tai pohdi rajatarkastuksessa saadun tiedon käyttöä esitutkinnassa. Esitutkinta on rajatarkastuksesta erillistä tutkintaa, joka voidaan toki aloittaa rajatarkastuksessa. Sitä ohjaa kuitenkin oma erillinen lainsäädäntönsä ja sen lopputuloksena on rajatarkastuksesta poiketen rikosoikeudellinen seuraamus, ei enää hallinnollinen päätös. Tutkielma taas keskittyy tarkastelemaan asianosaisen asemaa nimenomaan rajatarkastuksen hallinnollisesta näkökulmasta.

Tutkielma ei käsittele tilannetta sen jälkeen, kun ulkomaalainen hakee kansainvälistä suojelua rajatarkastuksessa. Ulkomaalaislain(301/2004) 97§:n perusteella hänen maahantulonsa edellytysten selvittämisen tekee tällaisessa tilanteessa Maahanmuuttovirasto osana turvapaikkatutkintaa. Rajavartiolaitoksen roolina on ulkomaalaislain 95§:n mukaisesti turvapaikkahakemuksen vastaanotto, mahdollinen ulkomaalaislain mukaisten turvaamistoimien käyttö sekä prosessin myöhemmissä vaiheissa mahdollisesti myös päätöksen tiedoksianto sekä kielteisen päätöksen saaneen ulkomaalaisen maasta poistaminen.

Rajavartiolaitoksella oli aikaisemmin nykyistä suurempi osuus turvapaikkatutkinnassa, kun turvapaikkatutkinta oli jaettu kahteen osaan. Turvapaikkaa hakeneen ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon selvittämisen teki poliisi tai rajavartiolaitos, soveltaen siihen poliisitutkintaa koskevia säädöksiä, kun taas varsinaisen turvapaikkakuulustelun ja harkinnan oleskeluluvan myöntämisestä teki jo 2001 alkaen Maahanmuuttovirasto tai sen edeltäjä Ulkomaalaisvirasto.<sup>9</sup> Poliisin osalta tutkinnan ensimmäinen osuus siirtyi Maahanmuuttovirastolle 1.3.2016 alkaen ja rajavartiolaitoksen osalta 1.1.2017.<sup>10</sup> Poliisille ja rajavartiolaitokselle jäi edelleen tehtäväksi turvapaikkahakemuksen vastaanotto.<sup>11</sup> Tutkielma ei tarkastele tätä tutkinnan lajia tämän tarkemmin.

Tutkielma keskittyy tarkastelemaan asianosaisen asemaa varsinaisessa rajatarkastuksessa ja siihen välittömästi liittyvissä tutkinnoissa päätöksentekoon ja toimeenpanoon asti, eikä käsittele erikseen niihin mahdollisesti liittyvää muutoksenhakua hallintotuomioistuimissa.

---

9 HE 28/2003 vp, s. 79.

10 Maahanmuuttovirasto: Turvapaikkatutkinta siirtyy poliisilta Maahanmuuttovirastolle 1.3.2016. [https://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/turvapaikkatutkinta-siirtyy-poliisilta-maahanmuuttovirastolle-1-3-20-1](https://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/turvapaikkatutkinta-siirtyy-poliisilta-maahanmuuttovirastolle-1-3-20-1). Noudettu 4.2.2020

11 HE 64/2016 vp, s.51.

## 2 METODOLOGIA JA LÄHDEAINEISTO

### 2.1 Näkökulma

Tutkimuskohteena on voimassa oleva oikeus, ja nimenomaan tutkielman suorittamishetkellä Suomessa vallitseva oikeus tietyn, tiukasti rajatun tilanteen(rajatarkastus) ja tiettyjen henkilöiden(rajatarkastuksen asianosaiset) rajaamassa viitekehyksessä. Tutkielman tarkoituksena ei ole arvioida vallitsevan tilan moraalista tai eettistä puolta, vaan ainoastaan selvittää mikä tilanne on siten kuin lainsäädäntö sen määrittelee. Tätä lähestymistapaa kutsutaan oikeuspositivismiksi ja sen pohjalta tehtävä tutkielma asettuu lainopin eli oikeusdogmatiikan tutkimusalalle<sup>12</sup>.

Lainoppi tutkii, mikä on voimassaolevaa oikeutta ja mikä merkitys laista ja muista oikeuslähteistä löytyvällä materiaalilla on käsiteltävän oikeusongelman ratkaisussa.<sup>13</sup> Lainoppi siis tarkastelee oikeutta oikeuspositiivisesta näkökulmasta. Aarnio<sup>14</sup> jakaa lainoppia vielä käytännölliseen ja teoreettiseen lainoppiin, joista ensimmäisen tehtävänä olisi muodostaa tulkinta ja jälkimmäisen systematisoida oikeussääntöjä. Jaottelu ei ole tiukkarajainen, ja Aarnionkin mukaan sen painotus oikeustieteellisessä tutkielmassa on vaihdellut historian saatossa. Tässä tutkielmassa jaottelua ei pyritä noudattamaan ainakaan tietoisesti, sillä tutkimustehtävän ratkaisu edellyttää kummankin näkökulman huomioimista. Tutkielmassa systematisointi tulee olemaan enemmänkin työkalu, jonka avulla pyrin pääsemään tutkielman tavoitteeseen, joka on muodostaa tulkinta.

Tutkielma edustaa aristoteelista tutkimusperinnettä ja on luonteeltaan laadullinen tutkielma. Valitun tutkimuskohteen, vallitsevan oikeuden, ja valitun näkökulman, oikeuspositivismin, myötä tutkielman ontologinen ja epistemologinen sijoittuminen on myös selvempää.

---

<sup>12</sup> Hirvonen 2011, s. 26.

<sup>13</sup> Hirvonen 2011, s. 23; Husa – Mutanen – Pohjolainen 2008, s. 20.

<sup>14</sup> Aarnio 1997, s. 37.

Sirénin ja Pekkarisen<sup>15</sup> mukaan oikeuspositiivisen näkökulman valitseva tutkielma olisi ontologisesti realistinen ja sosiaalinen sekä epistemologisesti relativistinen. Ontologisesti oma tutkielmani edustaa nähdäkseni selkeästi sosiaalista ontologiaa. Oikeus on siis tutkielman näkökulmasta ihmisen luoma ja ihmisen käsityksiin perustuva konstruktio jota ihminen voi myös halutessaan muuttaa. Tästä syystä realistinen ontologia voidaan nähdäkseni laajasti tarkasteltuna rajata pois. Toisaalta suppeammin tarkasteltuna voidaan nostaa esiin myös realistisia piirteitä. Jos näkökulmaa supistetaan tiukasti pelkästään vallitsevaan oikeuteen ja käsitetään se todellisuudeksi, unohtaen koko muu maailma sen ympärillä, päädytäänkin realistiseen ontologiaan. Pohdintaa pidemmälle jatkettaessa tämä tarkastelutapa on kuitenkin sellaisenaan ongelmallinen, sillä oikeudellista tulkintaa muodostettaessa ei nähdäkseni voida mitenkään erottaa oikeutta kokonaan sitä ympäröivästä yhteiskunnasta. Ei, vaikka oikeuspositivismi korostaakin nimenomaan oikeuden itsensä merkitystä totuutena.

Epistemologisesti tutkielma edustaa tulkinnallista eli relativistista näkökulmaa. Sen mukaan sosiaalisten ilmiöiden käsitetään koostuvan subjektiivisista käsityksistä<sup>16</sup>. Aikaisemmin mainitsemani tutkielmani tavoite on muodostaa tulkinta, ja kuten edellä mainitsin, tämä on myös lainopin perustehtäviä. *Aarnion* mukaan "On nöyrästi myönnettävä, että oikeus on ihmisen tekemää, ihmisen tutkimaa ja ihmisen toteuttamaa. Se on inhimillisellä kielellä kirjoitettua ja sitä koskevan tutkielman tuotteet yhtä hyvin kuin annettavat tuomiot puetaan kielen muotoon".<sup>17</sup>

Empiiristen havaintojeni mukaan oikeustieteessä ja laajemmin yhteiskunnallisessa keskustelussa oikeus pyritään usein esittämään ehdottomana, tulkinnoista vapaana totuutena hieman luonnontieteiden tapaan. Toisin sanoen väitetään tai vähintäänkin annetaan ymmärtää, että oikeus olisi helposti havaittavissa ja mitattavissa, ja että siitä voitaisiin aina saada kiistattomin faktoin ja numeroin perusteltava lopputulos. Omassa todellisuudessani, ja lähdekirjallisuuden perusteella oikeustieteen piirissä ylipäätään, näin ei kuitenkaan ole, vaan loppujen lopuksi oikeus perustuu oikeuslähteistä tehtyyn tulkintaan ja jopa aikaisemmin muiden tutkijoiden tekemiin tulkintoihin.

---

15 *Siren – Pekkarinen* 2017, s.10–11.

16 *Siren – Pekkarinen* 2017, s.4.

17 *Aarnio* 1997, s. 52.

## 2.2 Lähdeaineisto

Lainopissa olennaisena osana ovat oikeuslähteet ja niiden keskinäinen hierarkia. Tulkintaa muodostettaessa on olennaista tietää, olisiko jollekin lähteelle annettava siinä suurempi painoarvo kuin jollekin toiselle. Oikeuslähteiden keskinäisen hierarkian osalta tulen noudattamaan Aulis Aarnion luomaa ja suomalaisessa oikeustieteessä vakiintunutta<sup>18</sup> jaottelua vahvasti velvoittaviin, heikosti velvoittaviin ja sallittuihin oikeuslähteisiin. Vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä ovat laki ja maantapa. Lakia sovellettaessa vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin on vedottava virkavirhevastuun nojalla. Heikosti velvoittavia oikeuslähteitä ovat lainsäätäjän tarkoitus, siis esimerkiksi lainvalmisteluaineisto ja tuomioistuinten ratkaisut. Heikosti velvoittaviin oikeuslähteisiin viittaamattomuutta ei ole määrätty rangaistavaksi, mutta niistä poikkeaminen on perusteltava päätöksenteossa. Sallittuja oikeuslähteitä taas ovat muun muassa oikeustiede, oikeuskirjallisuus ja oikeusvertailu. Sallittuihin oikeuslähteisiin taas voi viitata, mutta niiden sivuuttamista ei myöskään tarvitse erikseen perustella.<sup>19</sup>

Tutkielman lähdeaineiston rungon muodostavat vahvasti velvoittavat oikeuslähteet, siis lait ja asetukset. Lakiteksti itsessään on kuitenkin usein ilmaisultaan niin lyhyttä ja monitulkintaista, että lainvalmisteluaineiston käyttö on välttämätöntä sen tulkitsemiseksi. Tämä pätee erityisesti tämän tutkielman aiheen osalta, sillä kuten myöhempanä tutkimusraportissa selviää, siihen sovelletaan merkittävästi lainsäädäntöä jota ei ole alun perin säädetty sitä silmällä pitäen. Tulkinnan muodostamisen kannalta olennaista lainsäätäjän tarkoitusta auttavat siis selventämään edellä mainittujen valmisteluaineistot sekä tutkimusaiheeseen liittyvä keskeinen oikeuskirjallisuus.

Lain soveltamisen osalta tutkimusaihe on haasteellinen, sillä suoraan siihen liittyvää oikeuskäytäntöä ei tietojeni mukaan ole. Eri oikeusasteiden ratkaisuissa ei olla käsitelty asianosaisten asemaan rajatarkastuksessa liittyviä oikeusongelmia, eikä myöskään ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisuista löydy siihen liittyviä kannanottoja. Kapealla osa-alueella sovellettuna edellä mainituissa ratkaisuissa esitettyjä tulkintoja voidaan osittain hyödyntää tutkielmassa, esimerkiksi liittyen viranomaisen neuvontavelvollisuuteen hallinnollisessa menettelyssä. Ratkaisut liittyvät kuitenkin lähes poikkeuksetta täysin muuhun asiayhteyteen kuin rajatarkastukseen, joten niiden hyödyntämisessä on oltava erityisen tarkkana. Kaikkia niissä esitettyjä johtopäätöksiä ei voine automaattisesti soveltaa rajatarkastukseen. Vähintään

---

<sup>18</sup> Tolonen 1997, s.288.

<sup>19</sup> Husa – Mutanen – Pohjalainen 2008, s. 33.

voin kuitenkin hyödyntää niitä pohdinnan tukena tai vertailla ratkaisuja ja rajatarkastusta koskevia säädöksiä.

Kuten todettua tutkielman aihealueesta ei ole merkittävästi oikeuskäytäntöä, eikä oikeuskirjallisuuskään tarjoa aiheeseen liittyen järkeviä valmiita vastauksia. Tiedossani ei ole yhtään aihetta lainopillisesta tai mistään muustakaan näkökulmasta syväluotaava teosta, vaikka aihetta sivutaankin useammassa työssä. Samaa haasteeseen on törmännyt muun muassa *Janne Aer* teoksensa *Ulkomaalaisoikeuden perusteet* kanssa.<sup>20</sup> Tutkielmani lähdeaineiston osalta joudun siis nojaamaan muiden, rajatarkastukseen liittyvien oikeusalojen kirjallisuuteen. Oikeuskirjallisuuden osalta käyttämäni lähdeaineiston rungon voi karkeasti jakaa neljään kategoriaan: Yleinen hallinto-oikeus, ulkomaalaisoikeus, poliisitutkinta ja esitutkinta sekä muut.

Rajatarkastus on luonteeltaan vahvasti hallinnollinen prosessi, joten yleisellä tasolla hallinto-oikeutta käsittelevä kirjallisuus on olennaisessa osassa muodostettaessa siihen liittyviä tulkintoja. Merkittävimminä apuinani olen käyttänyt *Olli Mäenpään* teoksia *Hallinto-oikeus*(2013) ja *Oikeus hyvään hallintoon*(2008) sekä *Jaakko Husan ja Teuvo Pohjolan* teosta *Julkisen vallan oikeudelliset perusteet*(2014). Osa teoksista on julkaisuajankohdaltaan jo varsin iäkkäitä, mikä ei kuitenkaan itsessään kuitenkaan vähennä niiden luotettavuutta. Hallinto-oikeuden yleiset periaatteet eivät ole merkittävästi muuttuneet teosten niiden julkaisuajankohdasta. Teokset myös perustuvat samaan, edelleen voimassa olevaan hallintolakiin (434/2003). Lakia on toki vuosien saatossa muutettu ja päivitetty, mutta olennaisimmiltaan osin se on edelleen sama kuin edellä mainittujen teosten kirjoitusaikaan. Varsinkaan lain ja sitä myöten hyvän hallinnon yleisiä periaatteita ei olla muutettu.

Ulkomaalaisoikeuden osalta tukeudun kahteen alan suomalaisen perusteokseen: Jo aikaisemmin mainitsemani *Aerin* *Ulkomaalaisoikeuden perusteet*(2016) sekä *Heikki Kallion, Toomas Kotkaksen ja Jaana Palanderin* toimittamaan kirjaan *Ulkomaalaisoikeus*(2018). Vuonna 2015 tapahtuneen turvapaikanhakijoiden voimakkaan kasvun seurauksena ulkomaalasiin liittyvää lainsäädäntöä on muutettu merkittävästi, ja vaikka perusperiaatteet eivät olekaan muuttuneet mihinkään tarjoavat kummatkin teokset tutkielman kannalta riittävän ajankohtaisen näkymän oikeusalaan. Teokset ovat luonteeltaan ulkomaalaisoikeutta yleisellä tasolla käsitteleviä, eikä kumpikaan niistä paneudu erityisesti rajatarkastukseen vaikka aihetta sivutaankin lyhyesti kummassakin. Tutkimustyön näkökulmasta ne tarjoavat

---

<sup>20</sup> *Aer* 2016, s. XVI.

kuitenkin näkökulmaa ulkomaalaisen maahantuloon ja maassa oleskeluun yleisesti sekä rajatarkastukseenkin olennaisesti liittyviin ulkomaalaisoikeudellisiin seuraamuksiin.

### 3 RAJATARKASTUKSESTA

#### 3.1 Rajatarkastus

Ulkomaalaisen oikeus saapua maahan ei ole samalla tavalla taattu perusoikeus, kuin mitä se yleensä on maan omille kansalaisille. Esimerkiksi Suomen osalta perustuslain 9.3 §<sup>21</sup> kieltää suomalaisen maahanpääsyn estämisen, mutta lain 9.4 §<sup>22</sup> sallii ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella täällä säädettävän erikseen lailla. Laki, jossa näistä asioista säädetään, on ulkomaalaislaki (301/2004). Sääntelyn pohjana on pitkäaikainen kansainvälisen oikeuden periaate, jonka mukaan valtio ei ole velvollinen päästämään muiden maiden kansalaisia alueelleen. Ulkomaalaisella ei vastaavasti ole yleisesti oikeutta saapua vieraaseen valtioon ja oleskella siellä.<sup>23</sup> Periaate on tunnustettu muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä, jossa on todettu, että ulkomaalaisen maahantulo ja maassa oleskelu eivät kuulu Euroopan ihmisoikeussopimuksen<sup>24</sup> 1 artiklan<sup>25</sup> mukaisiin oikeuksiin ja vapauksiin.<sup>26</sup>

Rajatarkastukset on yksi Schengenin rajasäännösten mukaisen rajavalvonnan komponentti. Toinen on rajojen valvonta. Rajavalvonnalla tarkoitetaan Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 10 kohdan mukaan rajasäännösten mukaisesti ja sen soveltamiseksi rajalla toteutettavia toimia, jotka muista syistä riippumatta suoritetaan ainoastaan rajanylitysaikomuksen tai rajanylityksen perusteella ja jotka käsittävät rajatarkastukset ja rajojen valvonnan. Rajojen valvonnalla taas tarkoitetaan rajojen valvontaa rajanylityspaikkojen välillä ja rajanylityspaikkojen valvontaa muulloin kuin niiden vahvistettuina aukioloaikoina henkilöiden estämiseksi kiertämään rajatarkastuksia (Schengenin rajasäännösten 2 artikla 12 kohta). Rajatarkastuksella tarkoitetaan Schengenin rajasäännösten 2. artiklan 11. kohdan mukaan rajanylityspaikoilla suoritettavia

21 ”Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoon tai hoitoon koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.”

22 ”Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.”

23 HE 28/2003 vp, s. 109. Ks. myös *Kallio – Kotkas – Palander* 2018, s. 122 - 123

24 SopS 85-86/1998. Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi

25 1 artikla: ”Korkeat sopimuspuolet takaavat jokaiselle lainkäyttövaltaansa kuuluvalla tämän yleissopimuksen I osassa määritellyt oikeudet ja vapaudet”. Artiklan viittaamassa I osassa on yhteensä 17 artiklaa joissa, oikeudet ja vapaudet määritellään tarkemmin.

26 HE 275/2010, s. 29.

tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevan esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle ja pois sieltä. Rajojen valvonnan ja rajatarkastusten määritelmiä ei olla erikseen tarkennettu kansallisessa lainsäädännössä, joten niiden osalta käytetään edellä mainittuja Schengenin rajasäännösten määritelmiä.

Rajatarkastus tehdään systemaattisesti kaikille rajanylittäjille aina ulkorajaa ylitettäessä, sekä saavuttaessa että lähdettäessä. Rajatarkastuksen alulle panevana tekijänä on sen kohteen rajanylitysaie tai jo luvattomasti tapahtunut rajanylitys<sup>27</sup>. Schengenin rajasäännösten mukaan rajatarkastuksen varsinainen kohde on aina luonnollinen henkilö, mutta tarkastus voi sisältää myös hänen käyttämänsä ajoneuvon ja hänen mukanaan olevien tavaroiden tarkastamisen. Rajatarkastus ei voi kuitenkaan kohdistua pelkästään ajoneuvoon tai muuhun esineeseen. Muita perusteita, kuten rikosepäilyä, tiedustelutietoa tai riskianalyysiin perustuvaa kohteen valintaa tarkastuksen aloittamiselle ei siis tarvita – pelkkä jo tapahtunut rajanylitys tai sen aie riittää. Rajavartiolain 28§:n mukaan rajanylitysaieesta luopuminen ei estä rajatarkastuksen toimittamista, jos se on tarpeen henkilöllisyyden selvittämiseksi sekä sen varmistamiseksi, ettei henkilöllä ole hallussaan esineitä tai aineita, joiden hallussa pitämiseen tai rajan yli kuljettamiseen hänellä ei ole oikeutta.

### 3.2 Rajatarkastusten tarkoitus ja tavoite

Rajatarkastusten tavoitteena on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Rajavartiolain 2§:n mukaan rajaturvallisuuden ylläpitämisellä tarkoitetaan kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.

Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen on Suomessa yksi poliisin tehtävnmäärityksen tärkeimmistä osista (poliisilaki 1 §). Rajavartiolain 3 §:ssä säädetyissä rajavartiolaitoksen päätehtävissä sitä ei ole erikseen mainittu, mutta se kuitenkin kuuluu yhtenä osana lähes jokaiseen niistä ja termi on myös mainittu rajavartiolaissa useaan kertaan. Esimerkiksi rajavartiolain 20§ asettaa Rajavartiolaitokselle tiettyjä yleisen järjestyksen ja

---

<sup>27</sup> HE 6/2005 vp, s. 96.



turvallisuuden ylläpitämiseen liittyviä velvoitteita rajanylityspaikalla, Rajavartiolaitoksen toimitilassa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Rajavartiolain 21§:n mukaan Rajavartiolaitos voi taas tietyin ehdoin suorittaa kiireellisiä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi tarpeellisia poliisin toimenpiteitä.

Yleinen järjestys ja turvallisuus esitetään yleensä yhdessä sanaparina, antaen vaikutelman siitä että kyseessä on yksi käsite. Asia ei kuitenkaan ole näin, vaan käsitteessä on kaksi erillistä osaa. Poliisilain edellisen kokonaisuudistuksen valmisteluaineistossa asiaa on pohdittu seuraavasti<sup>28</sup>:

*Käsitteen kielipillinen asu voi antaa vaikutelman, että määre ”yleinen” liittyisi myös sanaan ”turvallisuus”. Edellä mainitulla ei tässä yhteydessä kuitenkaan tarkoiteta vain sitä, vaan poliisin velvollisuutena on vakiintuneen käsityksen mukaan suojella myös yksittäisten henkilöiden turvallisuutta sekä turvallisuutta yksityisissä paikoissa*

Kirjoitushetkellä voimassa olevan poliisilain valmisteluaineistossa esitetty määritelmä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle on peräisin sitä edeltävän poliisilain valmisteluaineistosta.<sup>29</sup> Siellä käsitettä kuvaillaan näin:

*Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen on katsottu kuuluvan kaiken sellaisen poliisitoiminnan, jonka tarkoituksena on luoda ja ylläpitää turvallista ja viihtyisää elin- ja toimintaympäristöä yhteiskunnan jäsenille, torjua ja estää ennakolta oikeudenloukkauksia ja häiriöitä sekä poistaa tapahtuneet häiriöt ja selvittää tapahtuneet oikeudenloukkaukset*

Tässä yhteydessä yleisellä järjestyksellä tarkoitetaan normaalin tilan säilyttämistä yleisillä paikoilla siten, että ihmisten keskeinen tavanomainen kanssakäyminen on mahdollista. Rauhallista tilaa voi häiritä esimerkiksi jonkun tekemä rikos. Yleisellä paikalla ei yllä viitata paikan omistajaan, vaan siihen onko se tosiasiallisesti yleisön käytettävissä.<sup>30</sup> Turvallisuuden ylläpitämisellä taas tarkoitetaan sekä sellaisten tekojen estämistä jotka uhkaavat valtion ja yhteiskunnan turvallisuutta, että yksityishenkilöiden ja yhteisöjen oikeuksien suojaamista. Käsitteiden piiriin eivät kuulu yksityisoikeudelliset asiat, esimerkiksi sopimusrikkomukset

<sup>28</sup> HE 224/2010 vp, s. 71.

<sup>29</sup> HE 57/1994 vp, s. 32; HE 224/2010 vp, s. 71.

<sup>30</sup> Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 65–66.

joihin siis niin poliisi kuin rajavartiolaitoskaan eivät lähtökohtaisesti puutu ellei niihin samalla liity rikosta.<sup>31</sup>

Rajat ylittävä rikollisuus on luonteeltaan rikollista toimintaa, joka ylittää valtioiden rajoja. Se on tyypillisesti luonteeltaan järjestäytynyttä ja monialaista. Euroopan parlamentin järjestäytynyttä rikollisuutta, korruptiota ja rahanpesua käsitellyt erityisvaliokunta arvioi jo vuonna 2013, että ”Euroopan unionissa toimii 3 600 kansainvälistä rikollisjärjestöä. Niistä 70 prosentilla on, maantieteellisesti vaihteleva kokoonpano ja toimintasäde, sillä niiden jäsenet ovat peräisin useammasta maasta ja tekevät rikoksia kaikkien kansallisten rajojen ulottumattomissa hyödyntämällä talouden globalisaation ja uusien teknologioiden suomia mahdollisuuksia ja luomalla yhteyksiä muissa maissa toimiviin rikollisryhmiin.”<sup>32</sup>

Suomessa kansainvälinen järjestäytynyt rikollisuus liittyy lain rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa 4 §:ssä säädetystä rajavartiolaitoksen tutkittavista rikosasioista usein esimerkiksi ihmiskauppaan ja laittoman maahantulon järjestämiseen<sup>33</sup>. Rajavartiolaitos on perinteisesti paljastanut, selvittänyt ja tutkinut vain sitä rajat ylittävää rikollisuutta, jota se kohtaa normaalin itse suorittamansa valvontatoiminnan kuten rajatarkastusten yhteydessä. Lakia rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa valmistellessaan lainsäätäjät ei halunnut tähän asiantilaan muutosta, eikä rajavartiolaitoksen tehtävien ja toimivaltuuksien laajentamista tällä alueella nähty tarkoituksenmukaisena.<sup>34</sup>

### 3.3 Ulkorajan ylittäminen

Schengenin rajasäännösten 5. artiklan mukaan ulkoraja on ylitettävä vahvistetuilta rajanylityspaikoilta niiden aukioloaikoina. Suomessa rajanylityspaikat on vahvistettu Valtioneuvoston asetuksella rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä<sup>35</sup>. Rajan ylittäminen muualta kuin vahvistetuilta rajanylityspaikoilta, tai niiden kautta niiden ollessa suljettuna, on rikoslain (39/1990) säädetty rangaistavaksi valtionrajarikoksena.

<sup>31</sup> Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 67–68.

<sup>32</sup> Euroopan parlamentin järjestäytynyttä rikollisuutta, korruptiota ja rahanpesua käsittelevän erityisvaliokunnan mietintöluonnos 2013/2017(INI)

<sup>33</sup> Oikeusministeriön komiteamietintö Laittoman maahantulon järjestäminen – Rangaistussäännösten tarkistaminen

<sup>34</sup> HE 41/2017 vp, s. 12.

<sup>35</sup> VNA 904/2016: Valtioneuvoston asetus rajanylityspaikoista sekä tehtävien jakamisesta niillä

Huomionarvoista kuitenkin on, että edellä mainittua velvoitetta ei nykyään löydy suoraan kansallisesta lainsäädännöstä, vaan pelkästään sen noudattamatta jättäminen on säädetty rangaistavaksi. Lainvalmisteluaineistossa sitä koskeva velvoite oli ehdotettu lisättäväksi rajavartiolaikiin<sup>36</sup>, mutta kyseinen säännös jätettiin kuitenkin pois lain lopullisesta versiosta. Ulkomaalaisen rajanylittämistä säätelee Schengenin rajasäännöstön lisäksi ulkomaalaislaki, jonka 12 § käsittelee ulkorajan ylittämistä. Sen 1 momentin mukaan rajan ylittämisestä Euroopan unionin ulkorajoilla säädetään Schengenin rajasäännöstössä. Ulkomaalaislain 2 §:n mukaisesti lakia sovelletaan vain ulkomaalaisiin, eli edellä mainittu ei koske Suomen kansalaisia. Suomen kansalaisten osalta maahan saapumista ja sieltä lähtemistä säätelee sen sijaan passilaki(671/2006). Sen 27 §:n mukaan rajan ylittämisestä, rajanylityspaikoista ja niiden aukioloajoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta rajavartiolaitoksen, poliisin ja tullin kesken eri rajanylityspaikoilla säädetään rajavartiolaissa ja sen nojalla annetuissa säännöksissä. Toisin kuin ulkomaalaislaissa, passilaissa ei viitata Schengenin rajasäännöstöön vaan pelkästään rajavartiolaikiin ja sen nojalla annettuihin säännöksiin. Rajavartiolaki, tai mitkään sen nojalla annetut säännökset, eivät kuitenkaan suoraan velvoita ylittämään rajaa rajanylityspaikalta sen aukioloaikana eivätkä näiltä osin myöskään viittaa Schengenin rajasäännöstöön.

Rajavartiolaitos voi edellä mainitusta poiketen rajavartiolain 13 §:n perusteella myöntää luvan ylittää rajan muualta kuin rajanylityspaikan kautta tai rajanylityspaikan kautta sen ollessa suljettuna. Lupa annetaan, jos siihen on painava syy eikä siitä aiheudu vaaraa rajaturvallisuuden ylläpitämiselle. Lupa voi myös sisältää ehtoja.

### 3.4 Rajatarkastuksessa selvittävät asiat

Rajatarkastus voidaan tehdä joko vähimmäistarkastuksena tai perusteellisena tarkastuksena.<sup>37</sup> Näiden kahden ero on niihin sisältyvissä toimenpiteissä. Schengenin rajasäännöstön 9 artiklan mukaan vähimmäistarkastus tehdään kaikille rajanylittäjille riippumatta heidän kansalaisuudestaan tai statuksestaan. Siinä selvitetään rajanylittäjän henkilöllisyys sekä hänen käyttämänsä matkustusasiakirjan aitous, voimassaolo ja kelpoisuus rajan ylittämiseen. Tarkastukseen sisältyy myös tarpeelliset rekisterihaut sen selvittämiseksi, ettei rajanylittäjä ole matkustuskiellossa, maahantulokiellossa tai häneen kohdistu etsintäkuulutuksia.

---

<sup>36</sup> HE 6/2005 vp, s. 101.

<sup>37</sup> HE 6/2005 vp, s. 112.

Perusteellinen tarkastus sisältää aina vähimmäistarkastuksen. Tämän lisäksi siihen voi sisältyä rajavartiolain 28§:n mukaisia muita toimenpiteitä, kuten esimerkiksi henkilöntarkastus esineen, omaisuuden, asiakirjan tai seikan löytämiseksi. Perusteelliseen tarkastukseen kuuluvien toimenpiteiden tekemiseksi ei edelleenkään vaadita epäilyä rikoksesta, mutta rajavartiolain 7§:n suhteellisuusperiaatteen ja 7a§:n vähimmän haitan periaatteen perusteella niitä ei myöskään saa tehdä jatkuvasti kaikille rajanylittäjille. Perusteellinen tarkastus voidaan tehdä myös Euroopan unionin kansalaiselle, sillä myös hän voi ulkorajaa ylittäessään tuoda mukanaan vaaraa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle.<sup>38</sup>

Rajatarkastuksessa rajatarkastusviranomainen selvittää, täyttääkö rajan yli pyrkivä henkilö maahantulon edellytykset. Maahantuloon vaadittavat edellytykset riippuvat henkilön statuksesta. Schengenin rajasäännösten 2. artiklan 5. ja 6. kohdan mukaan henkilö voi olla joko *unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluva* tai *kolmannen maan kansalainen*.

Schengenin rajasäännösten 2 artiklan 5a kohdan mukaan vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluu henkilö, joka on joko jonkun unionin jäsenmaan kansalainen tai *vapaan liikkuvuuden direktiivin*<sup>39</sup> 3 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu kolmannen maan kansalainen, joka on oikeuttaan vapaaseen liikkuvuuteen käyttävän unionin kansalaisen perheenjäsen. Perheenjäsenen matkustamisen tulee siis tapahtua samaan valtioon unionin kansalaisen kanssa, joko yhdessä tai myöhemmin seuraamalla. Perheenjäsenellä tarkoitetaan direktiivin 2 artiklan 2 kohdan mukaan jotain seuraavista:

- a) *aviopuolisoa;*
- b) *kumppania, jonka kanssa unionin kansalainen on rekisteröinyt parisuhteen jonkin jäsenvaltion lainsäädännön nojalla, jos vastaanottavan jäsenvaltion lainsäädännössä rekisteröity parisuhde rinnastetaan avioliittoon, ja vastaanottavan jäsenvaltion asiaa koskevassa lainsäädännössä säädettyjen edellytysten mukaisesti;*
- c) *unionin kansalaisen alle 21-vuotiaita tai hänestä riippuvaisia jälkeläisiä suoraan etenevässä polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitettun kumppanin vastaavanlaisia jälkeläisiä;*

---

<sup>38</sup> HE 6/2005 vp, s. 105.

<sup>39</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi(2004/38/EY) Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella

*d) unionin kansalaisesta riippuvaisia sukulaisia suoraan takenevassa polvessa samoin kuin unionin kansalaisen aviopuolison tai b alakohdassa tarkoitetun kumppanin vastaavanlaisia sukulaisia*

Vapaan liikkuvuuden piiriin voi näiden lisäksi kuulua kansalaisuudestaan riippumatta henkilö, jolla on unionin ja sen jäsenvaltioiden sekä henkilön kotimaan kanssa tehtyjen sopimusten perusteella unionin kansalaisen kanssa yhtäläinen oikeus vapaaseen liikkuvuuteen (Schengenin rajasäännöstö 2 artikla 5b kohta). Käytännössä tällä tarkoitetaan Schengenin rajasäännöstöä jossain määrin soveltavia maita, jotka eivät kuitenkaan kuulu Euroopan unioniin. Näitä ovat kirjoitushetkellä Islanti, Liechtenstein, Norja ja Sveitsi.<sup>40</sup> Yhdistyneet kuningaskunnat erosi unionista 1.2.2020, ja sen osalta menossa on nyt 31.12.2020 asti kestävä siirtymäkausi. Siirtymäkauden aikana osapuolten on tarkoitus neuvotella sen jälkeisen suhteen tarkemmista ehdoista. Vapaan liikkuvuuden periaatetta sovelletaan toistaiseksi kuten ennen eroa, mutta sen jälkeiset käytännön vaikutukset vapaaseen liikkuvuuteen ovat vielä avoinna.<sup>41</sup>

Schengenin rajasäännöstössä ei suoraan säädetä vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien maahantuloedellytyksistä. Sen sijaan niistä säädetään kansallisessa lainsäädännössä ulkomaalaislain 10. luvun 155§:ssä. Sen mukaan unionin kansalaisen maahantulon edellytyksenä on voimassa oleva henkilötodistus tai passi. Unionin kansalaisen perheenjäsenen maahantuloedellytyksenä on voimassa oleva passi, minkä lisäksi häneltä voidaan myös vaatia viisumia, mikäli hän on sellaisen valtion kansalainen, jolta neuvoston asetuksen mukaan vaaditaan viisumi. Unionin kansalaisen perheenjäsenen viisumihakemus on maksuton (ulkomaalaislaki 155a §). Lisäksi kaikkien vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvien osalta maahantuloedellytyksenä on, ettei heidän katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta. Tällöin nimenomaan maahan pyrkivän yksilön oman käyttäytymisen on muodostettavan todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun (ulkomaalaislaki 156 §). Uhka on siis kyettävä perustelemaan jokaisen yksilön kohdalla erikseen, eikä pelkästään esimerkiksi heidän kuulumisensa tiettyyn viiteryhmään ole riittävä peruste maahan pääsyn estämiselle.

Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytyksistä säädetään Schengenin rajasäännöstön 6. artiklassa:

<sup>40</sup> Perustietoa Euroopan unionista: Jäsenmaat. [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_fi](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_fi). Noudettu 4.2.2020

<sup>41</sup> Valtioneuvoston kanslia: Tietoa brexitistä. <https://vnk.fi/tietoa-brexitista>. Noudettu 4.2.2020

*1. Kolmannen maan kansalaisen maahantuloedellytykset jäsenvaltioiden alueella oleskeluun, jonka on tarkoitus kestää enintään 90 päivää minkä hyvänsä 180 päivän jakson aikana, jolloin on otettava huomioon kutakin oleskelupäivää edeltävä 180 päivän jakso, ovat seuraavat:*

*a) hänellä on hallussaan voimassa oleva matkustusasiakirja, joka antaa haltijalleen oikeuden rajanylitykseen ja täyttää seuraavat vaatimukset:*

*i) sen on oltava voimassa vähintään kolme kuukautta suunnitellun jäsenvaltioiden alueelta poistumisen jälkeen. Perustellussa hätätapauksessa tästä vaatimuksesta voidaan poiketa;*

*ii) sen on oltava myönnetty viimeisten kymmenen vuoden aikana;*

*b) hänellä on voimassa oleva viisumi, jos se vaaditaan neuvoston asetuksen (EY) N:o 539/2001 ( 5 ) nojalla, paitsi jos hänellä on voimassa oleva oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi;*

*c) hän näyttää toteen suunnitellun oleskelun tarkoituksen ja edellytykset ja hänellä on toimeentuloon tarvittavat varat ottaen huomioon sekä suunnitellun oleskelun kesto että lähtömaahan paluu tai kauttakulkumatka sellaiseen kolmanteen maahan, jonne hänen pääsyinsä on varma, tai hän kykenee hankkimaan laillisesti tällaiset varat;*

*d) häntä ei ole määrätty maahantulokieltoon Schengenin tietojärjestelmässä (SIS);*

Artiklan 5. kohdassa näihin on vielä säädetty kolme poikkeusta, jotka käytännössä sallivat rajatarkastusta tekeväälle jäsenvaltion käyttää tietyissä tapauksissa varsin paljon omaa harkintaansa:

*5. Edellä 1 kohdasta poiketen:*

*a) Kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä kaikkia 1 kohdassa säädettyjä edellytyksiä mutta jolla on oleskelulupa tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, sallitaan maahantulo toisten jäsenvaltioiden alueelle kauttakulkua varten, jotta hän voi matkustaa oleskeluluvan tai pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettun viisumin myöntäneen jäsenvaltion alueelle, paitsi jos hän on sen jäsenvaltion kansallisessa maahantulo- tai kauttakulkukielto luettelossa, jonka ulkorajan hän pyrkii ylittämään.*

*b) Rajalle tulevalle kolmannen maan kansalaiselle, joka täyttää 1 kohdassa säädetty edellytykset muutoin paitsi b alakohdan osalta, voidaan sallia maahantulo jäsenvaltioiden alueelle, jos hänelle myönnetään rajalla viisumi*

*Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EY) N:o 810/2009 ( 6 ) 35 ja 36 artiklan mukaisesti.*

...

*c) Kolmannen maan kansalaiselle, joka ei täytä yhtä tai useampaa 1 kohdassa säädettyistä edellytyksistä, voidaan sallia maahantulo jäsenvaltion alueelle humanitaarisesta syystä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden perusteella. Jos asianomaista kolmannen maan kansalaista koskee 1 kohdan d alakohdassa tarkoitettu maahantulokielto, jäsenvaltion, joka sallii hänen tulonsa alueelleen, on ilmoitettava tästä muille jäsenvaltioille*

### 3.5 Rajatarkastus tutkintatyypinä

Eri oikeuslähteet korostavat vahvasti, ettei rajatarkastus ole esitutkintaa. Siinä ei siis tutkita rikosta, vaan siinä on enemmän hallinnollisen asian käsittelyn ja poliisitutkinnan omaisia piirteitä. Rajatarkastus ei kuitenkaan ole myöskään poliisitutkintaa. Eduskunnan oikeusasiamies on luonnehtinut rajatarkastusta seuraavasti ratkaisussaan 2626/4/11:

*Rajatarkastus on luonteeltaan hallinnollista menettelyä. Se sisältää samankaltaisia toimenpiteitä kuin rikoksen esitutkinta, mutta se ei ole rikostutkintaa.*

Rajavartiolain edellisen kokonaisuudistuksen valmisteluaineistossa<sup>42</sup> rajatarkastuksen hallinnollista luonnetta ja eroavaisuutta esitutkintaan on myös korostettu useassa kohtaa. Siellä rajatarkastusta on kuvattu muun muassa seuraavalla tavalla:

*Rajatarkastusmenettely on rajanylitysaikomukseen perustuvaa hallinnollista toimintaa. Se ei ole esitutkintaa, vaikka osa siinä käytettävistä menetelmistä on samankaltaisia kuin rikosten estämisessä ja selvittämisessä käytettävät esitutkintalaissa ja pakkokeinolaissa säädetyt menetelmät.*

Samassa yhteydessä on kuitenkin myös mainittu rajatarkastuksen tavoitteena olevan hallinnollisesta luonteestaan huolimatta yleistä järjestystä ja turvallisuutta uhkaavien tekijöiden torjuminen.

---

42 HE 6/2005 vp, s. 45.

Mikäli rajatarkastuksen perusteella todetaan maahan pyrkivän ulkomaalaisen täyttävän maahantulon edellytykset, ei asiassa tehdä erillistä päätöstä. Jos taas maahantuloedellytykset eivät täyty, voidaan rajatarkastukseen liittyen aloittaa ulkomaalaislain mukaisen maastapoistamisasian valmistelu. Tällöin asiassa tulee myös aina tehdä kirjallinen päätös perusteluineen. Päätöksen yhteydessä ulkomaalaiselle voidaan myös määrätä maahantulokieltoa. Ulkomaalaisen hakiessa kansainvälistä suojelua rajatarkastuksessa ottaa rajatarkastusviranomaisen vastaan hänen hakemuksensa ja siirtää maahantuloedellytysten selvittämisen maahanmuuttoviraston tutkittavaksi osana henkilön turvapaikka-asiaa.

Rajatarkastustilanteeseen liittyen samalle henkilölle voidaan hallinnollisen päätöksen lisäksi määrätä myös rikosoikeudellinen seuraamus. Kun esimerkiksi maastalähtötarkastuksessa tavataan laittomasti Schengen-alueella oleskeleva ulkomaalainen, siis henkilö joka ei enää täytä maassa oleskelun edellytyksiä, tulee tälle *pahuudirektiivin*<sup>43</sup> 6 artiklan 1 kohdan mukaan lähtökohtaisesti tehdä maastapoistamispäätös. Maastapoistamispäätös on ulkomaalaislain mukainen asia, jonka valmistelussa ja päätöksenteossa sovelletaan ensisijaisesti ulkomaalaislakia ja hallintolakia. Tämän lisäksi rajatarkastusviranomaisen voisi kuitenkin myös epäillä hänen syyllistyneen ulkomaalaislain 185§:n mukaiseen ulkomaalaisrikkomukseen. Ulkomaalaisrikkomuksesta ei voida määrätä ankarampaa rangaistusta kuin sakkoa, joten asia voidaan käsitellä lain sakon ja rikesakon määräämisestä mukaisessa sakkomenettelyssä (laki sakon ja rikesakon määräämisestä 754/2010, 1 §). Tällöin tutkinnan laji olisi rajatarkastuksesta poiketen esitutkintalain säätelemä suppea esitutkinta, tai jos ulkomaalainen ei suostuisi asian käsittelyyn sakkomenettelyssä, täydellinen esitutkinta (laki sakon ja rikesakon määräämisestä 7 §; esitutkintalaki 3:14 §). Joka tapauksessa ulkomaalaisen asema tässä tutkinnassa olisi siis selkeästi esitutkintalain tarkoittama rikoksesta epäilty. Samaan aikaan valmisteltaisiin kuitenkin myös hänen maastapoistamistaan, jolloin hänen asemansa olisi taas muu asianosainen kuin epäilty.

---

43 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.



Rajatarkastusta tekevällä viranomaisella on mahdollisten seuraamusten osalta myös mahdollisuus rajavartiolaiton 9§: n mukaiseen toimenpiteestä luopumiseen, jos sen loppuun saattaminen voisi johtaa kohtuuttomiin seurauksiin tavoiteltavaan tulokseen nähden. Tätä voidaan käyttää esimerkiksi lentoliikenteessä tilanteissa, joissa henkilö toimenpiteiden seurauksena myöhästyisi suunnitellulta lennoltaan. Lennolta myöhästymistä itsessään ei voitane aina katsoa lain tarkoittamaksi kohtuuttomaksi seuraukseksi, mutta kerrannaisvaikutuksineen se saattaa muodostua sellaiseksi. Myöhästyminen johtaisi suurella todennäköisyydellä esimerkiksi ulkomaalaisen maasta poistamisensa vaikeutumiseen, merkittävään pitkittymiseen tai muuten laittoman oleskelun pituuteen ja ulkomaalaisen esittämään selvitykseen suhteutettuna kohtuuttomaan lopputulokseen.

Rajatarkastus on siis kiteytettynä Schengen-alueen ulkorajalla suoritettava, luonteeltaan hallinnollinen tutkinta, jossa rajatarkastusviranomainen selvittää, täyttääkö tarkastuksen kohteena oleva henkilö maahantulon tai maastalähdön edellytykset. Rajatarkastuksen seurauksena rajavartiolaiton viranomainen voi tehdä henkilöä velvoittavan hallinnollisen päätöksen. Päätös tehdään kirjallisena ainoastaan, mikäli se johtaa tutkinnan kohteen maasta poistamiseen. Toisin sanoen mikäli tutkinnan tuloksena todetaan henkilön maahantulo- tai maassa oleskelun edellytysten täyttyvän ei erillistä kirjallista päätöstä tehdä. Lain henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa (639/2019) 6 ja 7 §:n mukaan tieto henkilön rajanylityksestä voidaan kuitenkin tässäkin tilanteessa kirjata viranomaisrekistereihin.

## 4 ASIANOSAISTEN ASEMA RAJATARKASTUKSESSA

### 4.1 Schengenin rajasäännöstö

Schengenin rajasäännöstössä säädetään sen 1 artiklan mukaan siitä, ettei EU:n sisärajoja ylittäviin henkilöihin kohdisteta rajavalvontaa. Siinä myös vahvistetaan säännöt unionin ulkorajoja ylittäviin henkilöihin kohdistuvasta rajavalvonnasta. Rajasäännöstössä ei säädellä asianosaisten asemaa kovin yksityiskohtaisesti, vaan sen sääntely on melko yleisluontoista. Rajasäännöstön 4 artikla velvoittaa jäsenvaltiot noudattamaan täysimääräisesti unionin oikeutta joka koskee sen alaa. Artiklassa on erikseen mainittu Euroopan unionin perusoikeuskirja<sup>44</sup> ja vuoden 1951 pakolaisten oikeusasemaa koskeva sopimus<sup>45</sup>, jonka osalta siinä korostetaan kansainvälisen suojelun velvoitteita, palautuskiellon periaatetta ja perusoikeuksia. Rajasäännöstön 7 artikla edellyttää rajavartijoiden tehtäviä hoitaessaan kunnioittavan ihmisarvoa täysimääräisesti ja toteuttavan toimenpiteitä oikeassa suhteessa niille asetettuihin tavoitteisiin. Rajavartijat eivät myöskään saa rajatarkastuksia suorittaessa syrjiä ketään sukupuolen, rodun, etnisen alkuperän, uskonnon, vakaumuksen, vammaisuuden, iän tai seksuaalisen suuntautumisen perusteella.

Rajasäännöstön II luvussa, joka sisältää artiklat 7-14<sup>46</sup>, säädetään rajavalvonnan käytännön toteuttamisesta ja pääsyn epäämisestä. Näistä 7 ja 8 artikla käsittelevät henkilöiden rajatarkastuksia. 7-14 artiklan mukainen rajavalvonta toteutetaan rajasäännöstön säännösten ja kansallisen lainsäädännön mukaisesti, eikä rajasäännöstö myöskään vaikuta rajavartijoiden valtuuksiin ryhtyä kansallisen lainsäädännön mukaisiin rikosoikeudellisiin toimiin, mikäli ne eivät kuulu rajasäännöstön soveltamisalaan.(16 artikla). Suomessa rajasäännöstön tarkoittaman rajavalvonnan toteuttamisesta säädetään pääasiassa rajavartiolaissa ja ulkomaalaislaissa siltä osin, kuin siitä ei säädetä Schengenin rajasäännöstössä. Rajasäännöstössä ei säädetä asianosaisten asemasta, joten sen osalta on siis tukeuduttava kansalliseen lainsäädäntöön.

<sup>44</sup> Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01)

<sup>45</sup> SopS 77/1968: Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus

<sup>46</sup> 7 §: Rajatarkastuksen suorittaminen, 8 §: Henkilöiden rajatarkastukset, 9 §: Rajatarkastusten lieventäminen, 10 §: Erilliset kulkuväylät ja opasteet, 11 §: Matkustusasiakirjojen leimaaminen, 12 §: Olettamus oleskelun kesto koskevien vaatimusten täyttämisestä, 13 §: Rajojen valvonta, 14 §: Pääsyn epääminen

## 4.2 Rajavartiolain 27§:n mukaiset tutkinnat

Rajavartiolaitoksen suorittaman esitutinnan osalta asianosaisten asemaan liittyvät olennaisimmat säännökset ovat selvät: Lain rikostorjunnasta rajavartiolaitoksessa (108/2018) 1§:n mukaan siltä osin kuin kyseisessä laissa ei toisin säädetä rajavartiolaitoksen tehtävänä olevan rikosasian esitutkinnassa noudatetaan, mitä esitutkintalaissa ja pakkokeinolaisissa sekä muualla lainsäädännöstä säädetään esitutkinnasta ja pakkokeinoista. Tutkintaa säätelevät siis omat erillislakinsa ja siinä noudatetaan kiistatta esitutkintalain asianosaisia koskevaa sääntelyä. Esitutkintalaki taas on nimenomaisesti esitutkintaa ohjaamaan säädetty erityislaki, jonka yhtenä tarkoituksena on yhtenäistää eri viranomaisten suorittamissa esitutkinnoissa käytettävät menettelyt. Asiaosaisten asema ja siihen liittyvä sääntely on siis esitutkinnassa samaa riippumatta esitutinnan suorittavasta viranomaisesta, sillä niiden suorittama esitutkinta on samanlaista.

Rajatarkastuksen osalta tilanne ei ole yhtä selkeä johtuen sen moninaisesta luonteesta ja mahdollisesta usean, hieman erityyppisen, eri erityislainsäädännön ohjaaman tutkinnan samanaikaisesta suorittamisesta rajatarkastustilanteessa. Rajatarkastus ei ole samanlaista kuin esitutkinta tai poliisitutkinta, vaikka siinä suurelta osin noudatetaankin samoja periaatteita ja käytetään samanlaisia menetelmiä. Rajavartiolaitoksen toimintaa säätelevistä laeista yksi olennaisimmista on rajavartiolaki(578/2005), jossa säädetään muun muassa valtakunnan rajan ylittämisestä ja sen valvonnasta, rajavartiolaitoksen tehtävistä ja rajavartiomiehen toimivaltuuksista. Laissa säädetään myös rajavartiolaitoksen toiminnan yleisistä periaatteista. Lain mukaan sisärajasta, ulkorajasta, rajanylityspaikasta, rajavalvonnasta, rajojen valvonnasta ja rajatarkastuksista säädetään Schengenin rajasäännöstyössä. Rajavartiolaissa puolestaan säädetään Schengenin rajasäännöstyön edellyttämistä kansallisista tehtävistä, toimivaltuuksista ja päätöksentekojärjestyksestä(rajavartiolaki 1§).

Rajavartiolaissa ei määritellä erikseen rajatarkastusta tai tarkenneta Schengenin rajasäännöstyön määritelmää sille. Määritelmän osalta siinä noudatetaan siis sellaisenaan rajasäännöstyön määritelmää rajanylityspaikoilla suoritettavia tarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa, että henkilöt ja heidän kulkuneuvonsa sekä heidän hallussaan olevat esineet voidaan päästää jäsenvaltioiden alueelle tai pois sieltä.

Rajavartiolaissa ei ole omia asianosaisen asemaa sääteleviä erillissäännöksiä, vaan niiden osalta siinä viitataan myöhemmin esitettävällä tavalla poliisilain vastaaviin säännöksiin. Lakia edelsi sittemmin kumottu laki rajavartiolaitoksesta(320/1999), jossa asianosaisten asemasta vielä säädettiin erikseen. Sen 47§ 1 ja 2 momentin mukaan:

*Rajavartiolaitos voi toimittaa tutkinnan 42 §:n 1 momentin 4 kohdassa mainitussa sopimuksessa tarkoitetun rajatapahtuman selvittämiseksi samoin kuin ulkomaalaislaissa tarkoitetun maahantulevan henkilön maahantuloedellytystä, käännyttämisen perusteita tai viisumia koskevan seikan taikka turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi. Tällaista tutkintaa toimitettaessa on soveltuvin osin meneteltävä siten kuin tutkinnan suorittamisesta esitutkinnassa säädetään*

*Jos rajatapahtuman tutkinta koskee jonkun henkilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin kuuluvan seikan selvittämistä, hänen asemaansa sovelletaan esitutkinnan asianosaista koskevia säännöksiä. Sama koskee maahantulevan ulkomaalaisen asemaa tutkinnassa. Asianosaisen sekä tämän laillisen edustajan ja asiamiehen on pysyttävä totuudessa tehdessään selkoa tutkittavasta asiasta ja vastatessaan esitettyihin kysymyksiin. Tutkittava henkilö on velvollinen olemaan tutkinnassa enintään 12 tuntia kerrallaan.*

Rajavartiolain(578/2005) valmisteluaineistossa todetaan, että yhtenä syynä rajavartiolaitosta koskevan lainsäädännön uudistamiseen oli tarve selventää rajatarkastuksen suhdetta esitutkintaan ja poliisitehtäviin. Uudistuksessa katsottiin aiheelliseksi säätää henkilöiden oikeuksista ja velvollisuuksista rajatarkastuksissa erikseen ja samalla selventää vanhan lain 47§:ssä tarkoitetun tutkinnan suhdetta rajatarkastukseen ja esitutkintaan.<sup>47</sup>

Lainmuutoksen tavoitteena oli säilyttää sääntely asiasisällöltään pääosin vanhan lain mukaisena, mutta samalla myös yhtenäistää menettelyjä siten, että poliisin ja rajavartiolaitoksen ulkomaalaistutkinnoissa noudatettaisiin samoja periaatteita. Muutoksella pyrittiin myös selkeyttämään asianosaisen asemaa tilanteessa, jossa hänelle oltaisiin määräämässä rangaistukseen verrattavaa seuraamusta. Valmisteluaineistossa ei kuitenkaan määritellä tämän tarkemmin, mitkä edellä mainituissa tutkinnoissa määrättävät seuraamukset voitaisiin tässä asiayhteydessä tulkita rangaistukseen

---

47 HE 6/2005 vp, s. 45.

verrattaviksi. Uudella muotoilulla haluttiin välttää tilanne, jossa asianosaiselle asetettaisiin velvollisuus todistaa itseään vastaan. Yllä lainatussa vanhan lain 47§:ssä tämä ei käynyt selkeästi ilmi, joten uuteen lakiin asia haluttiin korjata jotta se vastaisi sisällöltään poliisilain vastaavia säännöksiä.<sup>48</sup>

Uudessa rajavartiolaissa asianosaisten asemasta säädetään lain 27§:ssa:

*Ulkomaalaisen maahantulon, maassa oleskelun, maasta lähdön ja maasta poistamisen edellytysten selvittämiseksi suoritettavassa rajavartiolaitoksen tutkinnassa noudatetaan, mitä poliisitutkintaan noudettavan henkilön etsinnästä poliisilain 2 luvun 4 §:n 1 ja 2 momentissa, paikan ja alueen eristämisestä poliisitutkinnan turvaamiseksi poliisilain 2 luvun 8 §:n 1 ja 4 momentissa ja poliisitutkinnasta poliisilain 6 luvussa säädetään. Sama koskee myös Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä tehdyssä sopimuksessa (SopS 32/1960) tarkoitetun rajatapahtuman tutkimista.*

*Tutkittava henkilö on velvollinen olemaan tutkinnassa enintään 12 tuntia kerrallaan.*

*Mitä poliisilain 2 luvun 4 §:n 2 momentissa, 6 luvun 3 §:n 2 momentissa ja 6 luvun 4 §:n 2 momentissa säädetään päällystöön kuuluvasta poliisimiehestä, sovelletaan rajavartiolaitoksessa vähintään luutnantin arvoiseen rajavartiomieheen.*

27§:ssä mainitaan kolme rajavartiolaitoksen tutkintaa, jotka jo suoraan säännöksessä käytetyn nimensä perusteella voivat esiintyä rajatarkastuksen yhteydessä: Ulkomaalaisen maahantulon edellytysten selvittäminen, maasta lähdön edellytysten selvittäminen ja maasta poistamisen edellytysten selvittäminen. Ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytysten selvittäminen taas voi tapahtua rajavartiolaitoksen suorittaman ulkomaalaisvalvonnan yhteydessä. Viides mainittu tutkinta, rajatapahtuman tutkinta, poikkeaa tutkimusaiheen näkökulmasta muista mainituista tutkinnoista merkittävästi siinä, ettei siinä yleensä ole asianosaisia. Rajatapahtumana tutkittava tapahtuma voi kyllä olla sattunut rajatarkastuksen yhteydessä. Rajatapahtumat määritellään

<sup>48</sup> HE 6/2005 vp, s. 45, 110–111.

*rajajärjestyssopimuksen*<sup>49</sup> 29 artiklassa<sup>50</sup>, mutta tässä yhteydessä niitä ei ole tarpeellista käsitellä tätä enempää.

Säännöksessä käytetty aineellisoikeudellinen viittaus *noudatetaan* tuo siinä mainitut poliisilain säännökset noudatettavaksi sellaisenaan, vaikka rajavartiolaitoksen tutkinnat eivät muuten kuuluisi poliisilain soveltamisalaan.<sup>51</sup> Samalla tuodaan noudatettaviksi säännökset, joihin näissä säännöksissä viitataan, ja myös niiden nojalla annetut alemmanasteiset säännökset.<sup>52</sup> Toisin sanoen tästä ja ilmaisusta *mitä poliisitutkinnasta säädetään* seuraa, että poliisilain 6. luvun säännöksiä, ja säännöksiä joihin niissä viitataan, sovelletaan sellaisenaan edellä mainittuihin rajavartiolaitoksen tutkintoihin. Niiden soveltaminen rajatarkastukseen kokonaisuutena ei selviä pelkästä viittauksen sanamuodosta, sillä siinä ei suoraan mainita rajatarkastusta millään tapaa. On selvää että viitattuja säännöksiä voidaan soveltaa rajatarkastukseen niiltä osin, kun joku edellä mainituista tutkinnoista on osa rajatarkastusta. Pelkästään tämän perustella on kuitenkin epäselvää, onko rajatarkastus kokonaisuudessaan jotain edellä mainituista tutkinnoista vai voiko se ainoastaan johtaa sellaisen aloittamiseen. Rajatapahtuman tutkinnan osalta sen sijaan on ilmeistä jo pelkän rajavartiolaitain 27 §:n sisältämän viittauksen perusteella, että viitattuja säännöksiä sovelletaan siihen kokonaisuudessaan.

Lainsäädännön tasolla ei ole suoraan säädetty, onko jokainen rajatarkastustilanne alusta loppuun jotain rajavartiolaitain 27§:n mukaista tutkintaa. Katsotaanko tutkinta aina

49 SopS 32/1960: Sopimus Suomen Tasavallan Hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton Hallituksen kesken Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä.

50 29 artiklan mukaan rajatapahtumia voivat olla:

- 1) ampumiset rajan yli toisen Sopimuspuolen henkilöitä tai aluetta kohti;
- 2) toisen Sopimuspuolen alueella olevien henkilöiden surmaamiset tai haavoittamiset rajan yli suoritettun ammunnan seurauksena, pahoinpitelyt ja muunlaiset terveyden vahingoittamiset samoin kuin pakkotoimenpiteet näitä henkilöitä vastaan;
- 3) toiseen Sopimuspuoleen kohdistuvat loukkaavat lausumat ja teot;
- 4) viranomaisten virantoimituksessaan tai sen yhteydessä suorittamat luvattomat rajanylitykset;
- 5) yksityishenkilöiden suorittamat rajanylitykset, jotka eivät ole tahallisia;
- 6) henkilöiden luvattomat sijoittamiset rajan yli toisen Sopimuspuolen alueelle;
- 7) ilma-alusten suorittamat rajanylilennot määrättyjen ylilentopaikkojen ulkopuolella samoin kuin joki- ja muiden alusten ja veneiden luvattomat rajanylitykset;
- 8) luonnonvoimien vuoksi toisen Sopimuspuolen alueelle joutuneiden kalastusalusten ja -välineiden, puutavaran yms. löytymiset;
- 9) raja- ja merimerkkien siirtämiset, vahingoittamiset tai hävittämiset;
- 10) toisen Sopimuspuolen raja-alueen valokuvaamiset;
- 11) valtion tai muun omaisuuden varastamiset, hävittämiset tai vahingoittamiset toisen Sopimuspuolen raja-alueella;
- 12) porojen, kotieläinten ja siipikarjan rajanylittämiset;
- 13) tulipalojen leviämiset rajan yli toisen Sopimuspuolen alueelle;
- 14) muut rajatapahtumat, jotka eivät vaadi ratkaisua diplomaattista tietä

51 Lainkirjoittajan opas, 12.2.2

52 Lainkirjoittajan opas, 12.2.9

alkaneeksi samalla hetkellä kuin rajatarkastus, siis esimerkiksi sillä hetkellä kun maahan pyrkivä ulkomaalainen ilmaisee rajanylitysaikansa kävelemällä rajatarkastuspisteeseen lentoasemalla? Vai voitaisiinko ajatella, että massamaiset rajatarkastukset ovat rajatarkastusviranomaisen normaalia valvontatoimintaa, ja lain tarkoittamaa ulkomaalaisen maahantulon edellytysten selvittämiseksi tehtävä tutkinta alkaisi vasta tietyn tutkintakynnyksen ylittyttyä?

Vertailukohtaa voidaan hakea esimerkiksi esitutinnan puolelta: Esitutkinta on aloitettava, mikäli esitutkintaviranomaisen tietoon on tullut rikos. Rikosepäily ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita esitutinnan aloittamista, vaan esitutkintaviranomaisen on ennen sitä tarvittaessa selvitettävä rikosepäilyyn liittyvät seikat erityisesti siten, että ketään ei aiheettomasti aseteta rikoksesta epäillyn asemaan. Kyseisiin toimenpiteisiin, jotka siis eivät vielä ole varsinaista esitutkintaa, sovelletaan esitutkintalain säädöksiä soveltuvin osin. Päätöksen tutkinnan aloittamisesta tekee tarvittaessa tutkinnanjohtaja(esitutkintalaki 3:3 §). Toinen, edellistä lähempänä rajatarkastusta oleva vertailukohta löytyy poliisitutkinnan aloittamiseen liittyvistä säännöksistä. Kaikki poliisin valvonta- ja tarkastustoiminta ei ole poliisitutkintaa, vaan poliisi on velvollinen aloittamaan poliisitutkinnan vasta kun sen tietoon tulee seikka tai tapahtuma jonka johdosta laissa on säädetty aloitettavaksi poliisitutkinta.

Asiaa on pohdittu lyhyesti rajavartiolaitain(578/2005) valmisteluaineistossa. Sen mukaan ulkomaalaisen maahantulon edellytysten, käännyttämisen perusteiden tai viisumia koskevien seikkojen selvittäminen aloitetaan rajatarkastuksessa. Rajatarkastuksessa ilmenevästä aiheesta riippuen voidaan tämän jälkeen käynnistää esitutkinta, ulkomaalaislaissa tarkoitetun hallintoasian käsittely sekä lain rajavartiolaitoksessa 47§:n mukainen tutkinta.<sup>53</sup> Tässä kohtaa viitataan jo kumottuun lakiin rajavartiolaitoksesta(320/1999), jonka 47 §:n mukaan rajavartiolaitos voi toimittaa tutkinnan rajatapahtuman selvittämiseksi, samoin kuin ulkomaalaislaissa tarkoitetun maahantulevan henkilön maahantuloedellytystä, käännyttämisen perusteita tai viisumia koskevan seikan taikka turvapaikanhakijan henkilöllisyyden, maahantulon ja matkareitin selvittämiseksi. Kuten aikaisemmin kirjoitin, rajavartiolaitos ei enää tutki turvapaikanhakijan henkilöllisyyttä, maahantuloa ja matkareittiä, vaan kyseiset tutkinnat on siirretty kokonaan maahanmuuttoviraston vastuulle. Muita mainittuja tutkintoja rajavartiolaitos tekee edelleen.

---

53 HE 6/2005 vp, s. 111.

Uudessa rajavartiolaissa käytetyt termit ulkomaalaisen maahantulon edellytysten selvittäminen, maassa oleskelun edellytysten selvittäminen, maasta lähdön edellytysten selvittäminen ja maasta poistamisen edellytysten selvittäminen ovat sisällöltään ja tavoitteiltaan samanlaisia tutkintoja joita vanhan lain 47 § käsittelee. Mikäli oletetaan, että rajatarkastus ei oletusarvoisesti ole mitään edellä mainituista tutkinnoista, vaan se voi johtaa jonkun niistä aloittamiseen, puuttuisi rajavartiolaista siis kokonaan suora viittaus asianosaisen asemaan nimenomaan rajatarkastuksessa. Viittaus olisi ainoastaan edellä mainittujen tutkintojen nimien kautta. Rajatarkastuksen tulisi siis olla alusta asti jotain näistä tutkinnoista jotta viittausta sovellettaisiin siihen kokonaisuudessaan.

Asiassa voidaan kuitenkin argumentoida vahvasti myös sen puolesta, että saapuva rajatarkastus olisi alusta asti rajavartiolain 27 §:ssä tarkoitettua maahantuloedellytysten selvittämistä ja lähtevä rajatarkastus alusta asti siinä tarkoitettua maastapoistumisen edellytysten selvittämistä. Viranomaisen tekemän tutkinnan aloitusedellytyksistä on varsin yleisesti säädetty, että tutkinta voidaan tai se tulee aloittaa kun viranomaisen tietoon on tullut seikka, josta tutkinta on laissa säädetty aloitettavaksi. Tämä pätee niin esitutkintaan kuin poliisitutkintaan, joista varsinkin jälkimmäinen on menettelyiltään ja periaatteiltaan varsin lähellä rajatarkastusta. Samoin hallintoasian käsittely on aloitettava tai voidaan aloittaa, mikäli laissa säädetty ehdot asian käsittelyyn ottamisesta täyttyvät.

Kuten todettua, rajavartiolain 27 §:ssä mainittuja tutkintanimikkeitä ei ole kansallisesti määritelty lainsäädännön tasolla. Rajatarkastuksen sääntelyn osalta rajavartiolain 1 § sen sijaan viittaa yleisesti Schengenin rajasäännöstöön. Schengenin rajasäännöstö puolestaan ei tunne tutkintatyyppejä ”vain rajatarkastus” tai siinä tehtäviä toimenpiteitä. Rajasäännöstössä rajatarkastus on joko maahantulo- tai maastalähtötarkastus, jossa tarkastetaan että ulkomaalainen täyttää rajasäännöstössä säädetty maahantulo- tai maastalähtöedellytykset. Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan 10 kohdan mukaan rajavalvonta, johon siis myös rajatarkastukset kuuluvat, on ainoastaan rajanylitysaikomukseen tai rajanylitykseen perustuvaa toimintaa. Myös rajavartiolain valmisteluaineiston mukaan rajatarkastuksen tekeminen perustuu nimenomaan henkilön rajanylitysaikomukseen, eikä vaadi minkään tasoista epäilyä maahantuloedellytysten puutteellisuudesta. Toisin sanoen sen mukaan tutkinnan aloituskynnys ylittyy sillä, että joku aikoo ylittää rajan. Näillä perusteilla voidaan nähdäkseni päätyä johtopäätökseen,



jonka mukaan rajatarkastus on henkilön rajanylitysaikomuksen ilmauksesta asti, tai siitä asti kun rajan laittomasti ylittänyt tavataan rajanylityksen jälkeen sisämaassa, rajavartiolaitain 27 §:n tarkoittamaa maahantulo- tai maastalähtöedellytysten selvittämistä.

#### 4.2.1 Ulkomaalaisen maahantulon edellytysten selvittäminen

Rajatarkastusviranomaisen tekemä ulkomaalaisen maahantulon edellytysten selvittäminen tapahtuu yleensä ulkorajalla, Schengenin rajasäännösten 8 artiklan 3. kohdan mukaisena perusteellisena maahantulotarkastuksena. Siihen kuuluu rajasäännösten 6 artiklan 1 kohdassa säädettyjen maahantuloedellytysten ja soveltuvien osin oleskeluun ja ammattitoiminnan harjoittamiseen oikeuttavien asiakirjojen tarkistaminen. Tätä varten on tarkistettava yksityiskohtaisesti seuraavat seikat:

*i) tarkastetaan kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyys ja kansalaisuus sekä rajanylitykseen oikeuttavan matkustusasiakirjan aitous ja voimassaolo, myös tekemällä hakuja asiaankuuluviin tietokantoihin, erityisesti*

*1) Schengenin tietojärjestelmään (SIS),*

*2) Interpolin varastettujen ja kadonneiden matkustusasiakirjojen tietokantaan (SLTD),*

*3) kansallisiin tietokantoihin, joissa on tietoa varastetuista, kavalletuista, kadonneista ja mitätöidyistä matkustusasiakirjoista.*

*Tallennusvälineen sisältävien passien ja matkustusasiakirjojen osalta on tarkastettava sirun tietojen aitous, jos voimassa olevia varmenteita on saatavilla;*

*ii) matkustusasiakirjan osalta tarkistetaan, että siihen on tarvittaessa liitetty vaadittu viisumi tai oleskelulupa;*

*iii) tarkastetaan asianomaisen kolmannen maan kansalaisen matkustusasiakirjassa olevat maahantulo- ja maastalähtöleimat ja verrataan maahantulo- ja maastalähtöpäivämääriä sen tarkistamiseksi, ettei henkilö ole jo ylittänyt jäsenvaltioiden alueella oleskelun sallittua enimmäisaikaa;*

*iv) selvitetään asianomaisen kolmannen maan kansalaisen lähtöpaikka ja määränpää sekä suunnitellun oleskelun tarkoitus ja tarkastetaan tarvittaessa näiden tueksi esitetyt asiakirjat;*

v) selvitetään, että asianomaisella kolmannen maan kansalaisella on toimeentuloon tarvittavat varat aiotun oleskelun kestoa ja tarkoitusta varten sekä paluumatkaa lähtömaahansa tai kolmanteen maahan, jonne hänen pääsytensä on varma, suuntautuvaa kauttakulkumatkaa varten, tai että hän pystyy hankkimaan tällaiset varat laillisesti;

vi) selvitetään, että asianomainen kolmannen maan kansalainen, hänen kulkuneuvonsa ja hänen kuljettamansa tavarat eivät todennäköisesti vaaranna minkään jäsenvaltion yleistä järjestystä, sisäistä turvallisuutta, kansanterveyttä tai kansainvälisiä suhteita. Tämän selvittäminen edellyttää muun muassa suorien hakujen tekemistä Schengenin tietojärjestelmään (SIS) ja muihin asiaankuuluviin unionin tietokantoihin tallennettuihin, henkilöitä ja tarvittaessa esineitä koskeviin tietoihin ja kuulutuksiin sekä tarvittaessa tällaisessa kuulutuksessa toteutettavaksi pyydetyn toimenpiteen suorittamista. Tämä ei rajoita hakujen tekemistä kansallisiin ja Interpolin tietokantoihin.

Kansallisesti maahantulon edellytysten selvittäminen voidaan käsittää myös laajemmin kuin pelkästään rajatarkastuksen yhteydessä ulkorajalla tehtävänä tutkintana. Vakiintuneen hallinto- ja oikeuskäytännön mukaan maahantuloedellytysten selvittämistä voi rajatarkastuksen lisäksi olla myös menettely, jossa sisämaassa tavataan henkilö jolla ei ole esittää asiakirjaa voimassa olevasta oleskeluoikeudesta. Tämä kattaisi sekä tapaukset joissa henkilö on saapunut maahan laittomasti, että tapaukset joissa hän on saapunut maahan laillisesti mutta hänen oleskeluoikeutensa ei ole enää voimassa esimerkiksi viisumin umpeutumisen johdosta. Näiden lisäksi myös kansainvälisen suojelun hakeminen on katsottu maahantuloedellytysten selvittämiseksi.<sup>54</sup> Ulkomaalaisen maahantulon edellytysten selvittämiseksi tehtävä tutkinta ei siis ole synonyymi rajatarkastukselle, mistä seuraa että siihen liittyvä sääntely voi olla erilaista riippuen siitä missä ja kenelle tutkinta toimitetaan.

Tämän laajennetun tulkinnan mukaan esimerkiksi tapaus, jossa henkilö ylittää maastorajan rajanylityspaikan ulkopuolelta ja tavataan välittömästi sen jälkeen sisämaassa, olisi edelleen maahantuloedellytysten selvittämistä. Kyseessä olisi myös edelleen rajatarkastus. Rajavartiolain edellisen kokonaisuudistuksen valmisteluaineiston mukaan rajatarkastus voitaisiin toteuttaa myös sille joka on jo toteuttanut rajanylitysaikensa, vaikka häntä ei siis olisikaan vielä tarkastettu. Tämä koskisi

---

<sup>54</sup> HE 172/2014 vp, s. 25.

nimenomaan rajatarkastuksen laittomasti välttäneitä henkilöitä.<sup>55</sup> Tulkinta ei kuitenkaan tarjoa suoraan vastausta siihen, missä määrin rajatarkastusta koskeva sääntely koskee myös muualla kun rajanylityspaikalla normaaleissa rajatarkastuksissa tapahtuvia maahantuloedellytysten selvittämisiä. Lainsäädännössä tai sen valmisteluaineistoissa ei oteta selkeästi kantaa siihen, missä vaiheessa henkilö ei enää kuulu rajatarkastuksen piiriin.

Tämä rajanveto on merkityksellinen viranomaistoiminnan kannalta, sillä sen perusteella määräytyvät esimerkiksi käytettävät toimivaltuudet. Rajatarkastuksen osalta ne löytyvät olennaisimmiltaan osin rajavartiolaista, kun taas rajatarkastuksen loputtua sisämaassa maahantuloedellytysten selvittämisessä toimitaan ensisijaisesti ulkomaalaislain mukaisin toimivaltuuksin. Ulkorajalla tapahtuva maahantuloedellytysten selvittäminen poikkeaa sisärajalla tapahtuvasta myös tutkinnassa selvittävien seikkojen määräytymisen osalta. Ulkorajaliikenteessä kolmannen maan kansalaisen maahantulon edellytyksistä säädetään lähtökohtaisesti Schengenin rajasäännöstössä, kun taas sisärajalta saapuneiden ja muiden Schengenin rajasäännöstön soveltamisalaan kuulumattomien ulkomaalaisten osalta säännökset löytyvät ulkomaalaislain 11 §:stä.

#### 4.2.2 Ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytysten selvittäminen

Ulkomaalaisen maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi tehtävä tutkinta ei ole samalla tavalla vakiintunut termi kuin edellä käsitelty maahantulon edellytysten selvittäminen. Yleisesti sillä tarkoitettaneen tutkintaa, jossa selvitetään täyttääkö ulkomaalainen ulkomaalaislain 40 §:ssä säädetty maassa oleskelun edellytykset. Sen mukaan laillista oleskelua on:

- 1) *Suomen viranomaisen myöntämällä oleskeluluvalla tapahtuva oleskelu;*
- 2) *ilman oleskelulupaa tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu, jos ulkomaalainen tulee valtiosta, jonka kansalaiselta ei edellytetä oleskelulupaa;*
- 3) *ilman viisumia tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu kuuden kuukauden aikana Schengen-alueelle tulosta lukien, jos ulkomaalainen tulee valtiosta, jonka kansalaiselta ei edellytetä viisumia;*
- 4) *Schengen-viisumilla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu kuuden kuukauden aikana maahantulosta lukien;*

---

<sup>55</sup> HE 6/2005 vp, s. 96.

- 5) Schengen-valtion kansallisella viisumilla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu viisumin ensimmäisestä voimassaolopäivästä;
- 6) Schengen-valtion myöntämällä oleskeluluvalla tapahtuva enintään kolme kuukautta kestävä oleskelu; sekä
- 7) ihmiskaupan uhrin ja 52 d §:ssä tarkoitetun laittomasti maassa oleskelleen ja työskennelleen kolmannen maan kansalaisen 52 b §:ssä tarkoitettuna harkinta-aikana tapahtuva oleskelu.

*Unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan oleskeluoikeudesta säädetään 10 luvussa.*

*Ulkomaalainen saa laillisesti oleskella maassa hakemuksen käsittelyn ajan, kunnes asia on lainvoimaisesti ratkaistu tai on tehty täytäntöönpanokelpoinen päätös ulkomaalaisen maasta poistamiseksi.*

Pykälä listaa tyhjentävästi laillisen oleskelun muodot, jolloin kaikki ulkomaalaisen oleskelu joka ei täytä vähintään yhtä siinä mainittua ehtoa on laitonta. Laittoman maassa oleskelun torjunta taas on ulkomaalaislain 129 a §:n mukaan yksi ulkomaalaisvalvonnan tavoitteista. Maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi tehtävät tutkinnat suoritetaan ulkomaalaislaissa säädetyin ulkomaalaisvalvonnan toimivaltuuksin, eivätkä ne ole rajatarkastusta. Niitä ei siis käsitellä tutkielmassa tätä enempää. Huomionarvoista kuitenkin on, että rajavartiolain 27 §:ssä olevan viittauksen muodon seurauksena niihin sovelletaneen asianosaisten aseman osalta samoja säädöksiä kuin rajatarkastuksen yhteydessä tehtäviin tutkintoihin.

#### 4.2.3 Ulkomaalaisen maasta lähdön ja maasta poistamisen edellytysten selvittäminen

Ulkomaalaisen maasta lähdön edellytysten selvittämiseksi tehtävä tutkinta on maassa oleskelun edellytysten selvittämisen tapaan kansallisessa lainsäädännössä tarkemmin määrittelemätön termi. Sillä kuitenkin tarkoitettaneen Schengenin rajasäännösten 8 artiklan 3 kohtaa noudattaen tehtävää perusteellista maastalähtötarkastusta, joka tehdään kaikille maasta poistuville kolmannen maan kansalaisille. Koska kyseessä on pelkästään Schengenin

rajasäännösten määrittelemä tutkinta, ei sitä voida myöskään suorittaa muuten kuin rajatarkastuksen yhteydessä.

Edellä mainitun rajasäännösten kohdan mukaan perusteelliseen maastalähtötarkastukseen kuuluvat seuraavat toimenpiteet:

*i) kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden ja kansalaisuuden sekä rajanylitykseen oikeuttavan matkustusasiakirjan aitouden ja voimassaolon tarkastaminen, myös tekemällä hakuja asiaankuuluviin tietokantoihin, erityisesti*

*1) Schengenin tietojärjestelmään (SIS),*

*2) Interpolin varastettujen ja kadonneiden matkustusasiakirjojen tietokantaan (SLTD),*

*3) kansallisiin tietokantoihin, joissa on tietoa varastetuista, kavalletuista, kadonneista ja mitätöidyistä matkustusasiakirjoista.*

*Tallennusvälineen sisältävien passien ja matkustusasiakirjojen osalta on tarkastettava sirun tietojen aitous, jos voimassa olevia varmenteita on saatavilla.*

*ii) sen tarkistaminen muun muassa Schengenin tietojärjestelmään (SIS) ja muihin asiaankuuluviin unionin tietokantoihin tehtävien hakujen perusteella, että kyseisen kolmannen maan kansalaisen ei katsota muodostavan uhkaa minkään jäsenvaltion yleiselle järjestykselle, sisäiselle turvallisuudelle, kansanterveydelle tai kansainvälisille suhteille. Tämä ei rajoita hakujen tekemistä kansallisiin ja Interpolin tietokantoihin.*

Siihen voivat lisäksi kuulua:

*i) sen tarkistaminen, että henkilöllä on voimassa oleva viisumi, jos se vaaditaan asetuksen (EY) N:o 539/2001 nojalla, paitsi jos hänellä on voimassa oleva oleskelulupa. Tällaiseen tarkistamiseen voi kuulua tutustuminen VIS-järjestelmässä oleviin tietoihin asetuksen (EY) N:o 767/2008 18 artiklan mukaisesti;*

*ii) sen selvittäminen, että henkilö ei ole ylittänyt luvalliselle oleskelulle jäsenvaltioiden alueella asetettua enimmäiskestoaa;*

Asianosaisen asemasta ja yleisistä menettelyistä maastalähdön edellytysten selvittämiseksi tehtävässä tutkinnassa ei ole säädetty erikseen lainsäädännössä, joten mitä rajavartiolaissa ja

muualla lainsäädännössä on säädetty yleisesti rajatarkastuksesta, ja mitä edellä on kirjoitettu maahantuloedellytysten selvittämiseksi tehtävästä tutkinnassa, pätee myös siihen. Tästä syystä tätäkään tutkintaa ei ole syytä käsitellä tämän enempää.

### 4.3 Poliisitutkinnasta

Poliisitutkinnalla tarkoitetaan poliisilain(872/2011) 6. luvun 1§:n mukaan muuta poliisin toimitettavaksi laissa säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta suoritettavaa esitutkintaa. Poliisitutkinta on yksi kolmesta menettelystä, joilla poliisi hankkii tehtävänsä suorittamiseksi tarvittavan selvityksen. Kaksi muuta ovat esitutkinta ja hallintomenettely. Poliisitutkinnan tarkoituksena on hankkia ja koota virallista selvitystä muissa kuin rikosasioissa silloin, kun poliisi on siihen lain nojalla velvollinen.<sup>56</sup> Poliisin suorittamia poliisitutkintoja ovat esimerkiksi työtaturman tutkinta, kuolemansyyn selvittäminen ja henkilön katoamisen johdosta suoritettava tutkinta.<sup>57</sup> Poliisitutkinnassa selvittävät asiat määräytyvät tutkinnan toimittamisvelvollisuuden säätävästä laista tai laeista.<sup>58</sup> Samalla säädöksellä siis asetetaan poliisille velvollisuus suorittaa poliisitutkinta ja kerrotaan, mitä asioita poliisin tulee tutkinnassa selvittää käsillä olevasta asiasta. Poliisitutkinnan toimittamisen yleisenä edellytyksenä katsotaan olevan poliisin tietoon tullut asia, josta sen on laissa olevan säännöksen nojalla suoritettava poliisitutkinta. Edellytys on vastaava, kuin esitutkinnan aloittamisen edellytyksenä oleva vaatimus poliisin tietoon tulleesta rikoksesta.<sup>59</sup>

Poliisitutkintaa säätelee ensisijaisesti poliisilaki, jonka 6. luku on kokonaisuudessaan poliisitutkinnan yleisiin periaatteisiin liittyvää sääntelyä. Nimenomaan tähän lukuun viitataan rajavartiolain 27§:ssa. Sääntelyn tarkoituksen ja taustan ymmärtämiseksi on syytä palata sen syntyvaiheisiin. Poliisitutkintaa koskeva sääntely nostettiin lain tasolle vuoden 1995 poliisilain myötä, olkoonkin että se oli edelleen nykyistä enemmän hajautettuna eri lakeihin ja asetuksiin. Vuoden 1995 poliisilakiin viitataan tutkielmassa jatkossa vanhana poliisilakina. Nykyistä poliisilakia(872/2011), johon tutkielmassa viitataan jatkossa pelkästään poliisilakina, valmistellessa lainsäätäjät katsoi tarpeelliseksi siirtää poliisitutkintaa koskevat keskeisimmät säännökset omaan lukuunsa. Lainsäätäjät on myös sekä poliisilain 1§:ssä että lainvalmisteluaineistossa katsonut tarpeelliseksi erikseen korostaa, että poliisitutkinnan on aina perustuttava lakiin. Tätä perustellaan sekä perustuslain 2§ 3 momentin vaatimuksella

<sup>56</sup> HE 224/2010 vp, s. 141.

<sup>57</sup> HE 224/2010 vp, s. 12.

<sup>58</sup> HE 224/2010 vp, s. 143.

<sup>59</sup> *Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola* 2012, s. 343.

kaiken julkisen vallan käytön perustumisesta lakiin, mutta myös poliisitutkinnan mahdollisuudella vaikuttaa merkittävästi yksilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin.<sup>60</sup>

#### 4.3.1 Poliisitutkinnan yleiset menettelyt

Poliisitutkinnassa noudatettavien menettelyjen osalta lainsäätäjä päätyi jo vanhaa poliisilakia säädettäessä ratkaisuun, jossa poliisitutkinnalle ei luoda omia, esitutkinnan kanssa rinnakkaisia säännöksiään vaan sen osalta viitataan esitutkintalakiin.<sup>61</sup> Poliisitutkintaan liittyvien toimivaltuuksien, esimerkiksi pakkokeinon omaisten keinojen kuten kiinniottojen, osalta lainsäätäjä katsoi kuitenkin, että poliisitutkinnan luonne poikkeaa niin merkittävästi rikosten esitutkinnasta ettei viittauksia voida käyttää samalla tavalla. Esitutkinnan ja poliisitutkinnan erojen korostamiseksi näistä päädyttiin säätämään erikseen, ja nykyisessä poliisilaissa juuri nämä säännökset on koottu edellä mainittuun 6. lukuun.

Rajavartiolaitos hankkii tehtäviensä suorittamiseksi tarvitsemansa selvityksen poliisin tavoin esitutkinnassa ja hallinnollisessa menettelyssä, mutta poliisitutkinta ei kuulu sen keinovalikoimaan. Kuten poliisilain 6 luvun 1§:ssä säädetään, poliisitutkinta on nimenomaan poliisin suorittama tutkinta. Poliisilain valmisteluaineistossa on myös lyhyesti todettu maahantulo- ja maastalähtöedellytyksiä koskevan tutkinnan muistuttavan poliisilain mukaista poliisitutkintaa<sup>62</sup>, ei siis olevan poliisitutkintaa. Rajavartiolaitoksen toimintaa säätelevästä lainsäädännöstä ei löydy säännöksiä, joiden nojalla myös rajavartiolaitos voisi suorittaa poliisitutkintaa. Rajavartiolain 27§:n sisältämän viittauksen johdosta siinä mainituissa rajavartiolaitoksen tutkinnoissa tulee kuitenkin noudatettavaksi useita poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Asianosaisen aseman ja tutkinnan toimittamisen yleisten menettelyjen kannalta näistä olennaisin on poliisilain 6. luku kokonaisuudessaan.

Luvun 1§ käsittelee poliisitutkinnan toimittamisen yleisiä periaatteita:

*Poliisitutkinnalla tarkoitetaan muuta poliisin toimitettavaksi laissa säädettyä tutkintaa kuin rikoksen johdosta toimitettavaa esitutkintaa. Sen lisäksi, mitä muualla laissa säädetään, poliisin on toimitettava poliisitutkinta, jos se on ilmoituksen perusteella tai muusta erityisestä syystä tarpeen kadonneen henkilön löytämiseksi taikka palonsyyn selvittämiseksi.*

<sup>60</sup> HE 224/2010 vp, s. 141.

<sup>61</sup> HE 57/1994 vp, s. 15, 72–73.

<sup>62</sup> HE 224/20201 vp, s. 13.

*Poliisitutkinta toimitetaan noudattaen tutkinnan laadun edellyttämällä tavalla soveltuvin osin esitutkintalain säännöksiä.*

Ensimmäinen momentti määrittelee, mitä poliisitutkinnalla tarkoitetaan. Kuten aikaisemmin todettua, tekee poliisista ainoan viranomaisen, joka voi tehdä varsinaista poliisitutkintaa. Muiden viranomaisten tutkinnoissa voidaan soveltaa samoja menettelysäännöksiä, mutta ne eivät siltikään ole lain tarkoittamaa poliisitutkintaa. Toinen momentti tuo viittauksen kautta poliisitutkintaan uusia sovellettavia säännöksiä: Esitutkintalain säännöksiä tulee noudattaa *tutkinnan laadun edellyttämällä tavalla soveltuvin osin.*

Poliisilaki on poliisitutkinnan osalta erityislaki, ja sen lainvalmisteluaineistossa todetaan lain 6. luvun 2-4 §:n sivuuttavan esitutkintalain säännökset siltä osin, kuin niissä säädetään samoista asioista<sup>63</sup>. Tältä osien poliisilain ja esitutkintalain keskinäinen suhde ei siis poikkea esimerkiksi hallintolain suhteesta erityislakeihin. Huomattavaa on kuitenkin se, että lainvalmisteluaineistossa todetaan myös poliisilain säännösten olevan toissijaisia muissa laeissa poliisitutkinnan toimittamisesta oleviin erityissäännöksiin nähden<sup>64</sup>. Toisin sanoen mikäli poliisitutkinnan toimittaminen perustuu muuhun lakiin kuin poliisilakiin, ja kyseisessä laissa säädetään noudatettavasta menettelystä eri tavoin kuin poliisilaissa, noudatetaan ensisijaisesti kyseisen muun lain sääntelyä. Poliisilakia noudatetaan kuitenkin edelleen niiltä osin, kuin menettelystä ei muussa laissa säädellä.<sup>65</sup>

Lainlaatijan mukaan esitutkintalain säännösten tai niiden osien soveltaminen poliisitutkintaan selviää suhteellisen selvästi jo säännösten itsensä sisällöstä, eikä sovellettavia säännöksiä ole sen vuoksi lueteltu erikseen poliisilaissa. Lainlaatijan tahto on myös ollut, että Poliisihallitus voisi antaa yleisiä tai tutkintakohtaisia määräyksiä ja ohjeita joilla varmistettaisiin säännösten yhdenmukainen soveltaminen.<sup>66</sup> Esitutkintalain säännösten soveltamista poliisitutkintaan käsitellään tarkemmin jäljempänä tutkimusraporttia.

---

63 HE 224/2010 vp, s. 143.

64 HE 224/2010 vp, s. 143.

65 Samoin Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 342.

66 HE 224/2010 vp, s. 143.



### 4.3.2 Asianosaisten asema poliisitutkinnassa

Poliisilain 6. luvun 2§ käsittelee asianosaisten asemaa poliisitutkinnassa:

*Jos poliisitutkinta toimitetaan henkilön oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttavan asian selvittämiseksi, häneen sovelletaan esitutkintalain asianosaista koskevia säännöksiä.*

*Jos poliisitutkinta toimitetaan sen selvittämiseksi, onko jollekin henkilölle tuomittava tai määrättävä rangaistukseen verrattava seuraamus, häneen sovelletaan rikoksesta epäiltyä koskevia esitutkintalain säännöksiä.*

*Muun kuin 2 momentissa tarkoitetun asianosaisten sekä tämän laillisen edustajan on pysyttävä totuudessa tehdessään selkoa tutkittavasta asiasta ja vastatessaan esitettyihin kysymyksiin.*

*Muuhun kuin 1 tai 2 momentissa tarkoitettuun henkilöön sovelletaan todistajaa tai asiantuntijaa koskevia esitutkintalain säännöksiä. Hänen on totuudenmukaisesti ja mitään salaamatta ilmaistava, mitä hän tietää tutkittavasta asiasta. Hän on kuitenkin 2 momentissa tarkoitetussa poliisitutkinnassa oikeutettu tai velvoitettu kieltäytymään todistamasta, ilmaisemasta seikkaa tai vastaamasta kysymykseen, mikäli hänellä olisi vastaava oikeus tai velvollisuus oikeudenkäynnissä.*

Rajavartiolain 27§:n mukaiset tutkinnat ovat 1. momentin tarkoittamia tutkintoja, jotka toimitetaan henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavan asian selvittämiseksi. Tästä seuraa, että esitutkintalain asianosaista koskevat säännökset tulevat sovellettaviksi niissä tutkinnan kohteena olevan ulkomaalaisen tai ulkomaalaisten osalta. Pelkästään asianomistajaa koskevia säännöksiä ei kuitenkaan sovellettaisi miltään osin, sillä poliisitutkinnassa, samoin kuin rajavartiolain 27§:n mukaisessa tutkinnassa, ei ole asianomistajaa.<sup>67</sup>

Pykälän 2. momentin mukaan mikäli tutkinta toimitetaan sen selvittämiseksi onko jollekin tuomittava tai määrättävä rangaistukseen verrattava seuraamus, sovelletaan kyseiseen henkilöön rikoksesta epäiltyä koskevia esitutkintalain säännöksiä. Tämä tarkoittaa erityisesti sitä, ettei henkilöllä ole velvollisuutta pysyä totuudessa. Hänen ei tarvitse oma-aloitteisesti selvittää käsiteltävää asiaa tai vastata esitettyihin kysymyksiin, ja mikäli hän kuitenkin selvittää asiaa hänen ei tarvitse pysyä totuudessa. Vaikka henkilön asemaan sovelletaan rikoksesta epäiltyä koskevia säännöksiä, hänen asemansa ei kuitenkaan ole muilta osin rikoksesta epäilty tai tähän verrannollinen. Häneen myös sovelletaan edelleen muita esitutkinnan asianosaisia koskevia säännöksiä.<sup>68</sup>

---

<sup>67</sup> HE 224/2010 vp, s. 144.

<sup>68</sup> HE 224/2010 vp, s. 144.

Esitutkinnan osalta lainsäätäjän tahto on ollut, että henkilön aseman ollessa epäselvä häntä olisi kohdeltava epäiltynä.<sup>69</sup> Näin vältettäisiin joutuminen tilanteeseen, jossa henkilö on ensin lausunut tutkittavasta asiasta esimerkiksi todistajan asemassa, verrattane laajan totuudessapysymisvelvollisuuden alaisena, mutta joutuu sen jälkeen rikoksesta epäiltyyn asemaan jolloin hänellä ei ole lakisääteistä velvollisuutta myötävaikuttaa asian selvittämiseen. Nähdäkseni rajatarkastuksen osalta mainittuun tilanteeseen joutuminen on esitutkintaa epätodennäköisempää, sillä tutkinnan asianosaiset ovat selkeämmin tunnistettavissa. Sen sijaan rajatarkastuksen osalta ei ole välttämättä ole aina selvää, olisiko tarkastuksen kohdetta kohdeltava poliisilain 6:2 § tarkoittamalla tavalla epäillyn asemassa, vai poliisilain 6:1 § muuna asianosaisena. Tutkinnan alussa ei liene aina ollenkaan selvää, mihin seuraamuksiin se tulee johtamaan. Seuraamuksista kuitenkin riippuu, missä asianosaisasemassa henkilöä tulisi kohdella.

Lainvalmisteluaineiston ja käsiteltävän pykälän 1 ja 2 momentin sanamuotojen perusteella momentit eivät sulje toisiaan pois, vaan kumpaakin saatetaan soveltaa samaan henkilöön samanaikaisesti. Rajatarkastuksen osalta 2. momentin soveltamisen osalta olennaisimmaksi kysymykseksi nouseekin se, voidaanko rajavartiolain 27§ mukaista tutkintaa toimittaa sen selvittämiseksi, onko jollekin määrättävä tai tuomittava rangaistukseen verrattava seuraamus? Käsiteltävän momentin soveltaminen edellyttää tietenkin lisäksi, että suoritettava tutkinta ei ole esitutkintaa vaan siihen sovelletaan edelleen poliisitutkintaa koskevia säännöksiä. Rajatarkastuksessa määrättävien seuraamusten oikeudellista luonnetta ja erityisesti niiden suhdetta rangaistukseen verrattavan seuraamuksen käsitteeseen pohditaan kattavammin tutkielman myöhemmissä osioissa.

Lainvalmisteluaineiston mukaan pykälän 3. ja 4. momentti on tarkoitettu sovellettavaksi esitutkintalain 7. luvun 6 – 8§:n asemesta.<sup>70</sup> Kyseiset esitutkintalain pykälät käsittelevät asianomistajan totuudessapysymisvelvollisuutta, todistajana kuulemisen esteitä sekä todistajan ilmaisuvelvollisuutta ja oikeutta tai velvollisuutta kieltäytyä todistamasta. Lainlaatija siis katsoo, että edellä mainitut asiakokonaisuudet on säädetty niin kattavasti poliisilaissa, ettei esitutkintalain vastaaville säännöksille jää mitään soveltamisen varaa.

Pykälän 3. momentti asettaa muille kuin 2 momentin tarkoittamille asianosaisille sekä näiden edustajille velvollisuuden pysyä totuudessa tehdessään selkoa tutkittavasta asiasta sekä vastatessaan kysymyksiin. 1 momentin tarkoittamat asianosaiset kuuluvat tämän momentin

<sup>69</sup> HE 222/2010 vp, s. 197

<sup>70</sup> HE 224/2010 vp, s. 144.

soveltamisalaan, ja avustajien osalta momentissa viitataan nimenomaan heidän avustajiinsa<sup>71</sup>. Momentti asettaa henkilöille niin sanotun *negatiivisen totuusvelvollisuuden*<sup>72</sup>.

Negatiivinen totuusvelvollisuus liitetään käsitteenä yleensä rikosprosessin asianomistajaan. Negatiivisesti totuusvelvollinen henkilö ei esitutkinnassa ole velvollinen tekemään selkoa käsiteltävästä asiasta oma-aloitteisesti, vastaamaan kysymyksiin tai ilmoittamaan syytä vaikenemiselleen. Viranomainen ei voi kohdistaa häneen pakkokeinoja tai rangaista häntä edellä mainittujen oikeuksien käyttämisen seurauksena. Mikäli hän kuitenkin omasta aloitteestaan vastaa kysymyksiin tai muuten kertoo jotain, on hänen pysyttävä totuudessa.<sup>73</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on myös esitetty ajatus, jonka mukaan negatiivisesti totuusvelvollinen henkilö voisi oma-aloitteisesti pieniä osia kertomalla, ja siis käyttämällä oikeuttaan olla kertomatta kaikkea asiasta tietämäänsä, antaa käsiteltävästä asiasta kokonaisuudessaan totuudenvastaisen kuvan ja samalla rikkoa velvollisuuttaan pysyä totuudessa. Tällöin hänen tosiasialliset vaihtoehdonsa tilanteessa olisivat, ilman totuudessapysymisvelvollisuuden rikkomista, joko kertoa kaikki tietämänsä tai olla kertomatta mitään. Tämän näkökulman mukaan siis vaihtoehto, jossa hän kertoisi asiasta vain osittain, ei olisi todellisuudessa hänen käytettävissään.<sup>74</sup> Ajatus on alkujaan esitetty täysin rikosprosessin kontekstissa, ei poliisitutkinnan. Nähdäkseni negatiivisen totuusvelvollisuuden peruseriaate on kuitenkin niin samanlainen rikosprosessissa ja poliisitutkinnassa, ettei ajatusta voida ainakaan suoralta kädeltä hylätä. Periaatteen soveltamisesta poliisitutkintaan ei kuitenkaan tietääkseni ole oikeuskäytäntöä, eikä laki tai lainvalmisteluaineisto ota asiaan kantaa.

Pykälän 4. momentti käsittelee muiden henkilöiden kuin asianosaisten asemaa tutkinnassa. Momentti viittaa tutkintaan liittyviin henkilöihin, joille ei kuitenkaan muodostu 1 tai 2 momentin tarkoittamaa asianosaisten asemaa. Rajatarkastuksessa tällainen henkilö voisi olla henkilö, joka pystyy antamaan tietoja tarkastuksen kohteena olevan ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä. Viisumivelvollisen kolmannen maan kansalaisen kohdalla kyseeseen voisi tulla esimerkiksi hänen viisumihakemuksessaan mainittu kutsuja. Momentin muotoilu on ehdoton: Tämän momentin tarkoittamat henkilöt ovat velvollisia kertomaan mitä tietävät tutkittavasta asiasta, totuudenmukaisesti ja mitään salaamatta. Ainoastaan mikäli kyseessä on 2 momentin tarkoittama tutkinta, siis tutkinta joka toimitetaan sen selvittämiseksi,

---

71 Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 346.

72 Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 346.

73 HE 14/1985 vp, s. 28. Ks. myös Virolainen – Pölönen 2004, s. 212 ja Helminen ym. 2014, s. 392–393.

74 Virolainen – Pölönen 2004, s. 214.

onko jollekin tuomittava tai määrättävä rangaistukseen verrattava seuraamus, muodostuu heille tämän momentin perusteella oikeus tai velvollisuus kieltäytyä todistamasta. Edellytykset ovat samat kuin oikeudenkäynnissä ja niitä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

4. momentin soveltamisalaan kuuluvan henkilön totuudessapysymisvelvollisuus vertautuu esitutkinnan todistajan vastaavaan. Todistajaa ei varsinaisesti määritellä lainsäädännössä, mutta oikeuskirjallisuudessa todistajaa on esitutkintaan liittyen muun muassa kuvailtu asianosaispiirin ulkopuoliseksi henkilöksi, jota halutaan kuulla jutussa sen ratkaisemiseen vaikuttavien seikkojen selvittämiseksi.<sup>75</sup> Esitutkinnan todistajalla ja nyt käsiteltävän säännöksen tarkoittamalla henkilöllä on samankaltainen totuusvelvollisuus, jota kutsutaan *positiiviseksi totuusvelvollisuudeksi*. Positiivisesti totuusvelvollisen on käsiteltävässä momentissa ilmaistun mukaisesti sekä oma-aloitteisesti että kysymyksiin vastattaessa kerrottava, totuudenmukaisesti ja mitään salaamatta, mitä hän tietää tutkittavasta asiasta.<sup>76</sup> Merkittävimpänä erona negatiivisesti totuusvelvolliseen positiivisesti totuusvelvollisen on siis oltava oma-aloitteinen tietojensa kertomisessa.

Edellä käsitellyn momentin tarkoittaman henkilön selvittämisvelvollisuus ei ole täysin ehdoton, vaan sitä on rajoitettu heti momentin lopussa: Mikäli kyse on poliisitutkinnasta, joka toimitetaan sen selvittämiseksi olisiko jollekin tuomittava tai määrättävä rangaistukseen verrattava seuraamus, voi henkilö kieltäytyä todistamasta samoin edellytyksin kuin oikeudenkäynnissä. Edellytyksistä, joihin tässä kohtaa viitataan, on säädetty oikeudenkäymiskaaren (732/2015) 17. luvussa, jonka 10 – 23§ käsittelevät velvollisuutta tai oikeutta kieltäytyä todistamasta.

Lainsäätäjä on katsonut poliisitutkinnan ja siihen verrannolliset viranomaismenettelyt tavoitteiltaan niin tärkeiksi, että totuusvelvollisuuden rikkominen niissä on säädetty rangaistavaksi rikoslaissa. Tavoitteena on ollut rajata rangaistusuhalla tehostettu totuusvelvollisuus vastaavaksi, kuin mitä vastaavassa asiassa noudatettaisiin esitutkinnassa tai oikeudenkäynnissä. Lainsäätäjän mukaan kokemus on osoittanut, että myös poliisitutkinnassa ja siihen verrannollisissa viranomaismenettelyissä kuultaville on voitava asettaa rangaistusuhalla tehostettu totuusvelvollisuus.<sup>77</sup>

---

<sup>75</sup> Helminen ym 2014, s. 399.

<sup>76</sup> Ks. myös Helminen ym 2014, s. 401.

<sup>77</sup> HE 6/1997 vp, s. 29.

Rikoslain 15 luvun 2 § 1 momentin 3 kohdan mukaan jos muu kuin poliisilain (872/2011) 6 luvun 2 §:n 2 momentissa tarkoitettu asemassa<sup>78</sup> oleva poliisitutkinnassa tai siihen rinnastettavassa viranomaismenettelyssä henkilökohtaisesti läsnä ollen kuulusteltaessa antaa väärän tiedon asiassa tai ilman laillista syytä salaa siihen kuuluvan seikan, hänet on tuomittava perättömästä lausumasta viranomaismenettelyssä sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi.

Rangaistussäännöstä sovelletaan siis kaikkiin poliisitutkinnan asianosaisiin pois lukien ne, joihin sovelletaan esitutkintalain rikoksesta epäiltyä koskevia säännöksiä. Sitä sovelletaan myös poliisilain 6:2.4 §:ssä tarkoitettuihin esitutkinnan todistajaan ja asiantuntijaan verrannollisiin henkilöihin<sup>79</sup>. Laissa tai lainvalmisteluaineistossa ei ole mainintaa säännöksen soveltamisesta rajavartiolaitoksen tutkintoihin. Kirjaus säännöksen soveltamisesta poliisitutkinnassa tai siihen rinnastettavassa viranomaismenettelyssä on siis nähdäkseni luettava niin, että säännöstä sovelletaan myös rajavartiolain 27§:n mukaisissa tutkinnoissa.

Säännöksestä ilmenee, että totuusvelvollisuuden rikkominen on rangaistavaa vain, mikäli se tapahtuu henkilökohtaisesti läsnä ollen kuulusteltaessa. Sen tulee siis tapahtua muotomääräykset täyttävässä kuulustelussa eikä esimerkiksi alustavassa puhuttelussa.<sup>80</sup> Kuulustelun muotomääräysten osalta noudatetaan soveltuvin osin esitutkintalain 7 luvun säännöksiä. Edellä mainittujen lisäksi rangaistavuuden ehtona on, että kuulusteltava tietoisesti ja tahallisesti antaa väärän tiedon tai ilman laillista syytä salaa käsiteltävään asiaan kuuluvan seikan. Väärän tiedon antamiseen ei siis voi syyllistyä tahattomasti. Laillisella syyllä taas viitataan aikaisemmin tutkielmassa käsiteltyihin oikeudenkäymiskaaren mukaisiin todistamiskieltoihin ja oikeuksiin kieltäytyä todistamasta.

---

78 Poliisilaki 6:2.2 §: ”Jos poliisitutkinta toimitetaan sen selvittämiseksi, onko jollekin henkilölle tuomittava tai määrättävä rangaistukseen verrattava seuraamus, häneen sovelletaan rikoksesta epäiltyä koskevia esitutkintalain säännöksiä.”

79 Poliisilaki 6:2.4 §: ”Muuhun kuin 1 tai 2 momentissa tarkoitettuun henkilöön sovelletaan todistajaa tai asiantuntijaa koskevia esitutkintalain säännöksiä. Hänen on totuudenmukaisesti ja mitään salaamatta ilmaistava, mitä hän tietää tutkittavasta asiasta. Hän on kuitenkin 2 momentissa tarkoitettu poliisitutkinnassa oikeutettu tai velvoitettu kieltäytymään todistamasta, ilmaisemasta seikkaa tai vastaamasta kysymykseen, mikäli hänellä olisi vastaava oikeus tai velvollisuus oikeudenkäynnissä.”

80 Ks. myös *Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola* 2012, s. 347.

#### 4.4 Esitutkintalain asianosaisia koskevan sääntelyn soveltaminen poliisitutkintaan

Poliisilain 6 luvun 1§:ssä todettiin esitutkintalain säännöksiä sovellettavan poliisitutkintaan tutkinnan laadun edellyttämällä tavalla soveltuvin osin. Tässä tutkielmassa esitutkintalain säännösten soveltamista poliisitutkintaan käsitellään yleisellä tasolla, eikä uppouduta kovin syvällisesti tutkinnan laadun edellyttämiin erityisiin soveltamisohjeisiin. Mikäli tutkintakohtaisia huomioita esitetään, tehdään se rajavartiolain 27§:n mukaisten tutkintojen näkökulmasta. Kyseiset tutkinnat ovat ainoita rajavartiolaitoksen suorittamia poliisitutkinnan kaltaisia tutkintoja, joten uppoutuminen esimerkiksi esitutkintalain säädösten soveltamiseen poliisin suorittamaan kuolinsyyn tutkintaan ei ole tutkimusaiheen näkökulmasta millään tapaa tarpeellista tai perusteltua. Esitutkintalain säännösten soveltamista rajavartiolain 27§:n mukaisiin tutkintoihin ei ole erikseen huomioitu lainvalmisteluaineostossa, vaan se keskittyy lähinnä perustelemaan niiden soveltamista poliisitutkintaan yleisesti.

Tähän kappaleeseen sisällytettyyn taulukkoon(taulukko 1) on koottu ne esitutkintalain säännökset, joita poliisilain lainvalmisteluaineiston ja oikeuskirjallisuuden<sup>81</sup> perusteella tulisi yleisesti soveltaa poliisitutkinnassa, sekä joitakin soveltamiseen liittyviä huomioita. Taulukkoon on myös otettu mukaan säännöksiä, joita ei sovelleta poliisitutkinnassa, mutta joita katsoin tarpeelliseksi kommentoida tutkimusaiheen näkökulmasta. Mikäli jotain esitutkintalain pykälää ei luetella taulukossa, sen sovellettavuudesta poliisitutkintaan ei ole mainintaa lähteenä käytetyissä oikeuslähteissä. Tutkintaan liittyvien henkilöiden asemaa koskevat säännökset ovat taulukossa lihavoituna, myös muiden tutkintaan liittyvien henkilöiden kuin asianosaisten osalta. Ainoastaan näitä lihavoituja säännöksiä käsitellään tarkemmin seuraavien kappaleiden tekstissä, sillä ne ovat tutkimusaiheen näkökulmasta kaikkein olennaisimmat.

---

81 HE 224/2010 vp, s. 141–146; *Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola* 2012, s. 342–345.

**Taulukko 1: Esitutkintalain säännösten soveltaminen poliisitutkinnassa<sup>82</sup>**

<i>Pykälä (luku:pykälä)</i>	<i>Säännöksen keskeinen sisältö</i>	<i>Sovelletaan poliisitutkin nassa</i>	<i>Huomautettavaa</i>
2:2§	Tutkinnanjohtaja	Kyllä	Syyttäjää koskevia osioita ei sovelleta poliisitutkinnassa
2:3§	Tutkija	Kyllä	
<b>2:5§</b>	<b>Esitutkinnan asianosaiset</b>	<b>Osittain</b>	<b>Sovelletaan tutkinnanjohtajan päätösoikeuden osalta. Muutoin poliisilain 6. luvussa korvaavat säännökset.</b>
2:6§	Avustaja ja tukihenkilö	Kyllä	
<b>2:7§</b>	<b>Esitutkintavirkamiehen esteellisyys</b>	<b>Kyllä</b>	
<b>2:8§</b>	<b>Esteellisyysperusteet</b>	<b>Kyllä</b>	
<b>3:7§</b>	<b>Asianosaisten pyytämät toimenpiteet</b>	<b>Kyllä</b>	
3:9§	Esitutkinnan toimittamatta jättäminen ja lopettaminen	Ei	
3:10§ ja 10a§	Esitutkinnan rajoittaminen	Ei	
3:11§	Esitutkinnan toimittamisaika	Kyllä	Poliisitutkinta on toimitettava ilman aiheetonta viivytystä
3:13§	Esitutkinnan keskeyttäminen	Ei	
3:14§	Suppean esitutkinnan edellytykset	Ei	
4:1§	Tasapuolisuusperiaate	Kyllä	
4:4§	Suhteellisuusperiaate	Kyllä	Rajavartiolaissa vastaava säännös
4:5§	Vähimmän haitan periaate	Kyllä	Rajavartiolaissa vastaava säännös
4:6§	Hienotunteisuusperiaate	Kyllä	Rajavartiolaissa ei vastaavaa säännöstä
<b>4:7§</b>	<b>Lasten kohtelu esitutkinnassa</b>	<b>Kyllä</b>	
<b>4:9§</b>	<b>Henkilön asema esitutkinnassa</b>	<b>Osittain</b>	<b>Poliisitutkinnassa kuultavalle on ilmoitettava kuulemisen syy ja hänen poliisilain 6:2 mukainen asemansa</b>
<b>4:10§</b>	<b>Oikeus käyttää avustajaa esitutkinnassa</b>	<b>Kyllä</b>	
4:12§	Esitutkinnan käsittelykieli	Kyllä	
4:13§	Asiakirjan kääntäminen	Kyllä	
4:14§	Ilmoitusten, kutsujen ja kirjeiden kieli	Kyllä	
<b>7:1§</b>	<b>Kuulusteltavan läsnäolo</b>	<b>Kyllä</b>	
<b>7:5§</b>	<b>Kuulusteltavan kohtelu</b>	<b>Kyllä</b>	

82 HE 224/2010 vp, s. 141–146; Ks. myös Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 342–345

7:6§	Asianomistajan totuudessapysymisvelvollisuus	Ei	Poliisitutkinnassa ei ole asianomistajaa. Poliisilain 6. luvussa säännökset muiden asianosaisten totuudessapysymisvelvollisuuden osalta.
7:7§	Todistajana kuulemisen esteet	Ei	Poliisilain 6. luvussa korvaavat säännökset
7:8§	Todistajan ilmaisuvelvollisuus ja kieltäytyminen todistamasta	Ei	Poliisilain 6. luvussa korvaavat säännökset
9:1§	Esitutkintatoimenpiteistä laadittava pöytäkirja	Kyllä	
9:2§	Kuulustelupöytäkirjan tarkastaminen ja korjaaminen	Kyllä	
9:3§	Kuulustelutilaisuuden tallentaminen ääni- ja kuvatallenteeseen	Kyllä	
9:6§	Esitutkintapöytäkirja	Kyllä	

Esitutkintalain 2 luvun 2 ja 3§:ssä säädetään tutkinnanjohtajasta ja tutkijasta. Poliisitutkinnassa voitaisiin käyttää tutkinnanjohtajaa, jonka toimivaltuudet vastaisivat soveltuvien osin esitutkinnan tutkinnanjohtajan vastaavia. Tutkinnanjohtajaa tulisi käyttää varsinkin laajojen, vaikeiden ja asianosaisille merkityksellisten asioiden selvittämisessä.<sup>83</sup> Esitutkintalain 2 luvun 5§:ssä säädetään esitutkinnan asianosaisista. Pykälästä jää sovellettavaksi sen 3 momentti, jonka mukaan tutkinnanjohtaja päättää tarvittaessa siitä, onko henkilöä pidettävä asianosaisena.<sup>84</sup> Muilta osin korvaavat säännökset löytyvät edellä käsitellystä poliisilain 6 luvusta.

Esitutkintalain 2 luvun 7 ja 8§:ssä säädetään esitutkintavirkamiehen esteellisyydestä ja esteellisyysperusteista. Esteellisyyttä koskevat säännökset tulevat sovellettavaksi myös poliisitutkinnassa.<sup>85</sup> Tutkija, tutkinnanjohtaja ja muu esitutkintaviranomaisen virkamies ei esteellisenä saa osallistua tutkintaan. Esitutkintavirkamiehen esteellisyyttä koskeva kysymys on ratkaistava viipymättä. Virkamies itse tai tarvittaessa hänen esimiehensä ratkaisee kysymyksen esteellisyydestä. Esteellisen esitutkintavirkamiehen tilalle on viipymättä määrättävä esteetön virkamies. Esitutkintavirkamies saa kuitenkin esteellisenäkin ryhtyä esitutkintatoimenpiteeseen, jota rikoksen selvittämistä vaarantamatta ei voida viivyttää. (esitutkintalaki 2:7)

<sup>83</sup> HE 224/2010, s. 143.

<sup>84</sup> HE 224/2010, s. 143.

<sup>85</sup> HE 224/2010, s. 143–144. Ks. myös *Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola* 2012, s. 343.



Esitutkintavirkamiehen esteellisyyden kriteereistä säädetty esitutkintalain 2:8 §:ssä. Lähes kaikki kriteerit liittyvät asianosaisuuteen käsiteltävässä asiassa, mistä syystä myös ne kaikki on lueteltu alla. Poliisitutkintaan, ja sitä myöten siis myös rajatarkastukseen, sovelletaan samoja kriteerejä. Esitutkintalain 2:8 § mukaan esitutkintavirkamies on esteellinen, jos:

- 1) hän tai hänen läheisensä on esitutkinnan asianosainen;*
- 2) hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;*
- 3) asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 3 momentissa tarkoitettulle läheiselleen;*
- 4) hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;*
- 5) hän tai hänen 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;*
- 6) hän tai hänen 3 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai*
- 7) luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.*

*Esteellisyyttä ei 1 momentin 4 kohdan nojalla aiheudu yksinomaan sen vuoksi, että asianosaisena on valtio.*

*Läheisellä tarkoitetaan 1 momentissa esitutkintavirkamiehen:*

- 1) puolisoa ja lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa, isovanhempaa ja hänelle muuten erityisen läheistä henkilöä samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa;*
- 2) vanhemman sisarusta sekä hänen puolisoaan, virkamiehen sisarusten lapsia ja virkamiehen entistä puolisoa; sekä*
- 3) puolison lasta, lapsenlasta, sisarusta, vanhempaa ja isovanhempaa samoin kuin tällaisen henkilön puolisoa sekä virkamiehen puolison sisarusten lapsia.*

*Läheisenä pidetään myös vastaavaa puolisuokulaista. Puolisoilla tarkoitetaan aviopuolisoita sekä avioliitonomaisissa olosuhteissa ja rekisteröidyssä parisuhteessa eläviä.*

Asianosainten pyytämistä esitutkintatoimenpiteistä säädetään esitutkintalain 3 luvun 6§:ssä. Sen mukaan asianosainten pyytämä kuulustelut ja muut esitutkintatoimenpiteet on suoritettava, jos hän osoittaa että ne saattavat vaikuttaa asiaan, ja jollei niistä aiheudu asian laatuun nähden kohtuuttomia kustannuksia. Tutkintatoimenpiteiden suorittamisesta päättää tutkinnanjohtaja. Säännökset on tarkoitettu sovellettavaksi myös poliisitutkintaan.<sup>86</sup>

Esitutkintalain 4 luvussa säädetyistä yleisistä periaatteista lähes kaikki tulevat sovellettavaksi poliisitutkintaan. Tasapuolisuusperiaate(1 §), suhteellisuusperiaate(4 §) ja vähimmän haitan periaate(5 §) tosin löytyvät lähes vastaavassa muodossa rajavartiolain 2. luvusta, jota sovelletaan kaikkeen rajavartiolaitoksen toimintaan. Niiden osalta siis noudatettaisiin rajatarkastuksen erityislain rajavartiolain kirjauksia esitutkintalain sijaan, olkoonkin että periaatteeltaan kirjaukset ovat hyvin samankaltaiset, ja kumpaa tahansa noudattamalla todennäköisesti päädyttäisiin samaan lopputulokseen. Hienotunteisuusperiaatetta rajavartiolaissa ei mainita muuten kuin rajavartiolain 65a § mukaisen turvallisuustarkastuksen yhteydessä, joten se tulee sovellettavaksi esitutkintalaista.

Esitutkintalain 4:7 § säättää lasten kohtelusta esitutkinnassa. Lainvalmisteluaineistossa ei mainita mitään sen soveltamisesta poliisitutkintaan, mutta pykälän sisällön perusteella on vaikea perustella miksi sitä ei sovellettaisi. Sen sisältö on yleisten periaatteiden tasoista, lähes kaikkeen viranomaistoimintaan tavalla tai toisella sovellettavaa ohjeistusta. 1 momentin mukaan alle 18-vuotiasta on kohdeltava esitutkinnassa hänen ikänsä ja kehitystasonsa edellyttämällä tavalla. Erityisesti on huolehdittava siitä, ettei tutkintatoimenpiteistä aiheudu hänelle tarpeetonta haittaa koulussa, työpaikalla tai muussa hänelle tärkeässä ympäristössä. 2 momentin mukaan alle 18-vuotiaaseen kohdistuvat tutkintatoimenpiteet on mahdollisuuksien mukaan annettava tähän tehtävään erityisesti perehtyneille tutkijoille. Esitutkintaviranomaisen on tarvittaessa neuvoteltava lääkärin tai muun asiantuntijan kanssa siitä, voidaanko alle 18-vuotiaaseen kohdistaa esitutkintatoimenpiteitä.

Henkilön asemasta esitutkinnassa säädetään esitutkintalain 4:9 §:ssä. Sen mukaan kun henkilöön kohdistetaan esitutkintatoimenpiteitä, hänelle on mahdollisimman nopeasti

---

<sup>86</sup> HE 224/2010 vp, s. 144.

ilmoitettava hänen asemansa esitutkinnassa. Tällainen ilmoittamisvelvollisuus koskee myös asemassa tapahtuneita muutoksia. Henkilöä voidaan kohdella esitutkinnassa kuultavana, jos hänen asemansa on epäselvä. Lainvalmisteluaineiston mukaan tämä tarkoittaisi poliisitutkinnassa, että kuultavalla on ilmoitettava kuulemisen syy.<sup>87</sup> Kun pykälän sisältöä peilataan poliisilain 6. luvun säännöksiin poliisitutkintaan osallisten totuudessapysymis- ja selvittämismuutoksista, on kuitenkin nähdäkseni ilmeistä että pykälää tulisi soveltaa kokonaisuudessaan. Henkilölle olisi siis poliisitutkinnassakin mahdollisimman nopeasti ilmoitettava hänen asemansa, mikäli se on tiedossa, ja siihen liittyvät muutokset. Perustelen tätä sillä, että aseman myötä hänen totuudessapysymis- ja selvittämismuutoksensa voi muuttua poliisitutkinnassakin merkittävästi.

Lain 7 luvun kuulustelua koskevista säännöksistä tulisivat sovellettavaksi erityisesti 1 §(kuulusteltavan läsnäolo) sekä 5 §(kuulusteltavan kohtelu).<sup>88</sup> 10 §:n(ennen kuulustelua tehtävät ilmoitukset) osalta lainvalmisteluaineistossa ei ole erikseen mainintaa sen soveltamisesta. Nähdäkseni kuitenkin sen 1 momentista tulisi soveltaa ainakin kohtaa kuulusteltavan aseman ilmoittamisesta. Rajatarkastuksen kannalta asianosaisen kuuleminen noudattaen soveltuvin osin esitutkintalain kuulustelua koskevia muotomääräyksiä on sikäli merkityksellistä, että vain tällaisessa kuulustelussa kuultavalla voi olla velvollisuus pysyä totuudessa. Samoin vain tällöin hän saattaa täyttää rikoslain 15:2 § 1 momentin 3 kohdan mukaisen *virheellisen lausuman viranomaismenettelyssä* tunnusmerkistön.

Esitutkintalain 7:6, 7:7 ja 7:8 §:ssä säädetään asianomistajan totuudessapysymismuutoksista, todistajana kuulemisen esteistä sekä todistajan ilmaisuvelvollisuudesta ja kieltäytymisestä todistamasta. Näiden osalta korvaavat säännökset löytyvät kokonaisuudessaan poliisilain 6:2 § 3 ja 4 momentista.<sup>89</sup> Esitutkintalain säännöksiä ei siis sovelleta täältä osin ollenkaan.

---

<sup>87</sup> HE 224/2010 vp, s. 144. Ks. myös Helminen – Kuusimäki – Rantaeskola 2012, s. 34.

<sup>88</sup> HE 224/2010 vp, s. 144

<sup>89</sup> HE 224/2010 vp, s. 144.

## 4.5 Hallinnollinen menettely rajatarkastuksessa

### 4.5.1 Hallinnollinen menettely ja hallintoasia

Hallinnollisella menettelyllä tarkoitetaan menettelyä, jolla viranomaisen käsittelee hallintoasian. Hallintolain valmisteluaineiston mukaan hallintoasioita voivat olla kaikki viranomaisen toimivaltaan kuuluvat asiat, jotka liittyvät jonkin hallinnollisen ratkaisun tekemiseen. Hallinnollinen ratkaisu voi olla hallintopäätös, mutta se voi myös olla esitys, lausunnon antaminen, suunnitelman hyväksyminen tai vastaava hallinnollinen toimenpide. Hallintoasia voi olla myös täysin hallinnon sisäinen, esimerkiksi ohjesäännön, työjärjestyksen tai vastaavan antaminen.<sup>90</sup> Lainvalmisteluaineiston mukaan yleisohjeena hallintoasian määrittelyssä toimii muutoksenhaku: Mikäli asian muutoksenhaku ei tapahdu hallinto-oikeudessa, ei se ainakaan ole hallintoasia.<sup>91</sup>

Hallintoasian käsittelyllä tarkoitetaan sen ratkaisemista ja ratkaisun tekemistä välittömästi palvelevia toimia. Näihin kuuluvat hallintomenettelyn aloittamisen edellytysten selvittäminen, hallintoasian tutkiminen, päätöksenteko ja päätöksen täytäntöönpano.<sup>92</sup> Hallintoasia voi tulla vireille, eli sen käsittely voidaan aloittaa, joko henkilön omasta hakemuksesta tai viranomaisen aloitteesta. Hallintomenettelyä säätelemään ja hyvän hallinnon periaatteita säätelemään on säädetty hallintolaki. Lain sääntelyä hyvän hallinnon periaatteista tulisi soveltaa kaikkeen hallintotoimintaan, kun taas sen hallintomenettelyä koskevaa osiota sovelletaan nimensä mukaisesti vain hallintomenettelyyn.<sup>93</sup> Laki on rakennettu siten, että hyvän hallinnon perusteiden sääntely sijoittuu sen 2 luvun 6 – 10 §:ään, ja loppuosa laista on hallintomenettelyyn liittyvää sääntelyä.

Hallintolain 2§:n mukaan laissa säädetään hyvän hallinnon perusteista sekä hallintoasiassa noudatettavasta menettelystä. Lakia sovelletaan valtion viranomaisissa, kunnallisissa viranomaisissa ja itsenäisissä julkisoikeudellisissa laitoksissa sekä eduskunnan virastoissa ja tasavallan presidentin kansliassa. Lakia sovelletaan myös valtion liikelaitoksissa, julkisoikeudellisissa yhdistyksissä sekä yksityisissä niiden hoitaessa julkishallinnon tehtäviä.

---

90 HE 72/2002 vp, s. 45.

91 HE 72/2002 vp, s. 46.

92 HE 72/2002 vp, s. 6.

93 *Kulla* 2003, s. 54.

Laki on eräänlainen hyvän hallinnon tae, jota kiteytettynä sovelletaan kaikessa julkishallinnossa ellei laissa itsessään tai muualla lainsäädännössä säädetä toisin.

Lain 4§:ssa tietyt viranomaisprosessit rajataan lain soveltamisalan ulkopuolelle. Sen mukaan hallintolakia ei sovelleta lainkäyttöön, poliisitutkintaan eikä ulosottoon. Sitä ei myöskään sovelleta sotilaskäskyihin eikä muihin tehtävän tai toimenpiteen suorittamista koskeviin hallinnon sisäisiin määräyksiin. Lakia ei myöskään sovelleta ylimpien laillisuusvalvojen harjoittamaan laillisuusvalvontaan, ellei erikseen toisin säädetä. Lainkäytöllä tarkoitetaan tässä asiayhteydessä oikeudenkäyntimenettelyä ja hallintolainkäyttöä. Hallintolainkäyttöä taas on asian käsittely muutoksenhaun johdosta sekä hallintoriita-asian käsittely.<sup>94</sup>

Hallintolain valmisteluaineistossa todetaan, että sitä ei sovelleta poliisitutkintaan koska poliisitutkinta ei ole hallintomenettelyä vaan menettelyiltään ja luonteeltaan lähempänä esitutkintaa.<sup>95</sup> Laissa tai sen valmisteluaineistossa ei sen sijaan ole mainintaa lain soveltamista rajatarkastukseen tai rajavartiolaitoksen 27§:n mukaisiin tutkintoihin. Kuitenkin muun muassa rajavartiolain valmisteluaineistossa<sup>96</sup> ja ainakin yhdessä eduskunnan oikeusasiamiehen ratkaisussa<sup>97</sup> rajatarkastuksen on todettu olevan menettelyltään esitutkinnan kaltaista, vaikkakin luonteeltaan hallinnollista. Rajavartiolaitos on lain 2§:n tarkoittama hallintolain soveltamisalaan kuuluva valtion viranomainen, ja koska rajavartiolaitoksen tutkintoja ei poliisitutkinnan tavoin rajata pois lain soveltamisalasta, eivätkä ne kuulu myöskään minkään muun rajoittamisperusteen alle, on ainoa mahdollinen tulkinta että hallintolakia sovelletaan niihin. Tämä koskee kaikkia rajavartiolain 27 §:ssä mainittuja tutkintoja, myös rajatapahtuman tutkintaa.

Hallintolain 5§:ssä säädetään hallintolain ja erityislakien suhteesta. Sen mukaan jos muussa laissa on hallintolaista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan hallintolain vastaavien säännösten asemesta. Säännöksen yhtenä tarkoituksena on nimenomaan korostaa hallintolain asemaa hyvän hallinnon perusteita ja hallintoasiassa noudatettavaa menettelyä säätelevänä yleislakina, jota sovellettaisiin silloin, kun kyseisessä hallintoasiassa pääasiallisesti noudatettava erityislaki ei säätele jotain asian käsittelyn osa-aluetta. Tämä ei tarkoita että erityislain säännös aina automaattisesti ohittaa hallintolain säännöksen, vaan sovellettavaa säännöstä tulee aina arvioida tapauskohtaisesti. Käytännössä soveltamisvaihtoehtoja on kaksi:

---

94 HE 72/2002 vp, s. 51.

95 HE 72/2002 vp, s. 6, 32, 51.

96 HE 6/2005, s. 45.

97 AOA 2626/4/11 (17.7.2012)

Erityislain säännös korvaa hallintolain säännöksen kaikilta osin ja menettelyssä noudatetaan pelkästään sitä, tai erityislain säännös korvaa hallintolain säännöksen osittain ja muilta osin noudatetaan hallintolain säännöstä.<sup>98</sup>

Erityislain säännös voi sivuuttaa hallintolain vastaavan kokonaisuudessaan silloin, kun se kattaa hallintolain vastaavan säännöksen säätelyalan niin kattavasti, ettei hallintolain säännökselle jää enää mitään sovellettavuutta. Erityislain säännöstä voidaan myös soveltaa rinnakkain hallintolain säännöksen kanssa. Tämä menettely voi tulla kyseeseen tilanteessa, jossa erityislain säännös säätelee samaa osa-aluetta hallintolain säännöksen kanssa, mutta ei yhtä kattavasti. Tällöin kumpaakin säännöstä sovellettaisiin samanaikaisesti: Erityissäännöstä sen osalta kuin se poikkeaa tai tarkentaa hallintolain säännöstä, ja hallintolain säännöstä kaikilta muilta osin.<sup>99</sup>

#### 4.5.2 Asianosaisen asema hallintomenettelyssä

Hallintolain 3. luvun 11 §:n mukaan hallintoasiassa asianosainen on se, jonka oikeutta, etua tai velvollisuutta asia koskee. Muotoilu on vastaa poliisilain 6:2.1 §:n säännöstä poliisitutkinnan asianosaisesta. Asianosaisena on ainakin henkilö, jota päätös välittömästi koskee. Mikäli se koskee häntä vain välillisesti, ei asianosaisena ole yhtä selkeä. Tästä lisää jäljempänä. Asema määräytyy hallintoasian ja siinä tehtävän ratkaisun oikeudellisten vaikutusten perusteella<sup>100</sup>. Asianosaisaseman muodostavasta edusta voi olla kyse esimerkiksi silloin, kun hallintoasiassa on kyse taloudellisesta etuudesta. Näitä voivat olla esimerkiksi erilaiset tuet ja avustukset. Rajatarkastuksessa ei päätetä tämän tyyppisistä asioista eikä tämä kohta tule sovellettavaksi siinä.

Asianosaisen oikeutta käsittelevä hallintoasia voi koskea esimerkiksi rakennus- tai ympäristölupaa, opiskelupaikkaa tai virkanimitystä.<sup>101</sup> Ulkomaalaisen maahansaapuminen ei ole lainkohdan tarkoittama hallintoasia. Ensinnäkään kyseessä ei ole lain tarkoittama hallintoasia alkuunkaan, eikä ulkomaalaisen maahan pääsy edellytä hallinnollista päätöstä. Toisekseen, kuten aiemmin todettua, ulkomaalaisen oikeus saapua johonkin valtioon ei ole ihmis- tai perusoikeuksien kaltainen universaali oikeus.

---

98 HE 72/2002 vp, s. 53.

99 HE 72/2002 vp, s. 53.

100 *Mäenpää* 2013, s. 373.

101 *Mäenpää* 2013, s. 374.

Asianosaisaseman muodostava velvollisuus voi hallintoasiassa tulla kyseeseen esimerkiksi silloin, kun siinä tehtävällä päätöksellä asetetaan jollekin kieltoja, velvoitteita tai rajoitteita. Tällöin henkilö jolle kielto, velvollisuus tai rajoite asetetaan, on asiassa asianosainen.<sup>102</sup> Rajatarkastuksessa valmisteltavien ja tehtävien päätösten osalta juuri sovellettavaksi tulee juuri tämän kohta. Esimerkiksi maastapoistamispäätös velvoittaa ulkomaalaista poistumaan valtion alueelta tietyin edellytyksin, kun taas puolestaan maahantulokielto kieltää häntä saapumasta sen alueelle.

Asianosaispiirin laajuudesta lainvalmisteluaineistossa ja oikeuskirjallisuudessa on esitetty eriäviä näkemyksiä sen suhteen, missä määrin henkilöt jotka eivät suoraan ole päätöksenteon kohteena, mutta joihin päätös vaikuttaa välillisesti, ovat asianosaisia. Mäenpään(2013) mukaan asianosaisia voivat olla myös henkilöt jotka eivät ole päätöksen kohteena, mikäli velvoite vaikuttaa välittömästi ja oikeudellisesti merkityksellisellä tavalla heidän etuunsa.<sup>103</sup> Husa & Pohjalainen(2014) taas mainitsevat, että henkilö jota päätös koskee vain välillisesti ei ole asianosainen.<sup>104</sup> Lainvalmisteluaineistossa asiaa on pohdittu kummastakin näkökulmasta<sup>105</sup>, päätyen lopulta tulkitsemaan käsite verrattaen väljästi. Asianosaisasema voisi tapauskohtaisesti muodostua myös niille, joihin päätös ei suoraan kohdistu mutta joiden oikeutta, etua tai velvollisuutta se välillisesti koskee. Pelkästään asiaan liittyvät intressit eivät kuitenkaan riittäisi, vaan vaikutusten tulisi olla nimenomaan oikeudellisia.<sup>106</sup>

Rajatarkastuksen osalta tämä tarkoittaa nähdäkseni sitä, että asianosaisasemassa ovat Ainostaan ne henkilöt, joihin päätöksenteko kohdistuu suoraan. Rajatarkastuksessa tehtävät päätökset ovat luonteeltaan sellaisia, ettei muille kuin heille muodostu oikeudellisia vaikutuksia. Käsiteltävään asiaan liittyy lähes poikkeuksetta myös muiden henkilöiden intressejä, esimerkiksi pääsyn epäämisen kohteen seurassa matkustavat, mutta koska päätöksellä ei ole heille oikeudellisia vaikutuksia ei heille siten myöskään muodostu asianosaisasemaa.

Hallintoasiaa käsittelevä viranomainen ei rajatarkastuksen yhteydessä käsiteltävissä asioissa yleensä ole lain tarkoittama asianosainen. Asianosaisasema ei myöskään muodostu automaattisesti sillä perusteella, että henkilö tekee viranomaiselle ilmoituksen jonka

---

102 Mäenpää 2013, s. 374.

103 Mäenpää 2013, s. 376.

104 Husa – Pohjalainen 2014, s. 243.

105 HE 72/2002 vp, s. 15.

106 HE 72/2002 vp, s. 62–63.

seurauksena asia pannaan vireille.<sup>107</sup> Rajatarkastuksen osalta tämä voisi tulla kyseeseen esimerkiksi tilanteessa, jossa henkilö on tehnyt rajatarkastusviranomaiselle ilmiannon. Viranomainen voi asian laadusta riippuen aloittaa ilmiannon perusteella esimerkiksi esitutkinnan tai hallintoasian käsittelyn, mutta ilmiannon tekijä ei ole asiassa asianosainen pelkästään tekemänsä ilmiannon perusteella. Hän voi tietenkin olla asianosainen, mikäli hän täyttää jonkin muista asianosaisuuden määräytymisen ehdoista.

Hallintolain 27 ja 28 §:ssä säädetään virkamiehen esteellisyydestä hallintoasioissa. 27 § mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen. 28 §:ssä puolestaan on säädetty perusteista, jotka voivat tehdä virkamiehestä esteellisen. Sen säätämät esteellisyyisperusteet ovat asiasisällöllisesti hyvin lähellä aikaisemmin tutkimusraportissa käsiteltyjä esitutkintalain vastaavia, eikä niitä siitä syystä ole tarpeen käsitellä enempää tässä yhteydessä. Rajatarkastuksen näkökulmasta olennaisimpana esiin nostettavana asiana virkamies on esteellinen, mikäli hän tai joku hänen läheisensä on hallintoasiassa asianosainen tai heille on odotettavissa siinä jotain etua (hallintolaki 28.1§ 1–3 kohta).

#### 4.5.3 Asianosaisen ja viranomaisen selvittämismvastuu

Ulkomaalaislain mukaisen hallintoasian selvittämismvastuun jakautumisesta säädetään ulkomaalaislain 7.2 §:ssä ja hallintolain 31 §:ssä. Säännösten sisältöä on sen vertailun helpottamiseksi havainnollistettu alla taulukossa 2.

---

<sup>107</sup> Mäenpää 2013, s. 377.



**Taulukko 2: Selvittämismvastuun jakautuminen ulkomaalaislain mukaisessa hallintoasiassa**

<i>Ulkomaalaislaki 7.2 §</i>	<i>Hallintolaki 31 §</i>
Viranomaisen on huolehdittava asian selvittämisestä. Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista ja muutoinkin myötävaikutettava oman asiansa selvittämiseen. Viranomaisen on osoitettava asianosaiselle, mitä lisäselvitystä asiassa tulee esittää. Selvityspyynnön tulee olla yksilöity sekä oikeassa suhteessa niihin selvityskeinoihin, jotka asianosaisella on hänen olosuhteensa huomioon ottaen käytettävissään.	Viranomaisen on huolehdittava asian riittävästä ja asianmukaisesta selvittämisestä hankkimalla asian ratkaisemiseksi tarpeelliset tiedot sekä selvitykset.  Asianosaisen on esitettävä selvitystä vaatimuksensa perusteista. Asianosaisen on muutoinkin myötävaikutettava vireille panemansa asian selvittämiseen

Säännösten perusteella on selkeää, että viranomaisella on huomattavasti asianosaista suurempi vastuu ulkomaalaislain mukaisen hallintoasian selvittämisessä.<sup>108</sup> Johtovastuu on kiistatta viranomaisella, ja asianosaisen tulee myötävaikuttaa asian selvittämiseen. Myötävaikuttamisvelvollisuus tarkoittaisi tässä yhteydessä sitä, että asianosaisen tulisi tehdä vilpittömästi yhteistyötä viranomaisen kanssa jotta asian ratkaisemiseksi tarvittavat tiedot tuotaisiin esille.<sup>109</sup> Myötävaikuttamisvelvollisuus pätee näiden säännösten perusteella vain hänen itsensä vireille panemaan asiaan, eikä se olisi voimassa viranomaisen vireille panemassa asiassa.<sup>110</sup> Asianosaisen myötävaikuttamisvelvollisuus voitaisiin kuitenkin säätää lailla koskemaan myös viranomaislähtöistä asiaa.<sup>111</sup> Viranomaisen puolestaan on tarvittaessa ohjeistettava täsmällisesti, miten asianosainen voi toteuttaa myötävaikuttamisvelvollisuutensa ja mitä selvitystä tämän tulee toimittaa. Viranomaisen on myös oma-aloitteisesti huolehdittava, että asiaan liittyvät menettelylliset säännökset tuleva huomioiduksi vaikka asianosainen ei niihin vetoasikaan.<sup>112</sup>

Ulkomaalaislain mukaisten asioiden käsittelyssä edellä mainittu tarkoittaa erityisesti sitä, että viranomaisen on viran puolesta arvioitava käsiteltävää asiaa ulkomaalaislain 146 § mukaisen kokonaisharkinnan näkökulmasta. Kokonaisharkintaa sovelletaan päätettäessä pääsyn epäämisestä, käännyttämisestä, karkottamisesta ja maahantulokiellon määräämisestä. Se velvoittaa viranomaista ottamaan huomioon päätöksen perusteena olevat sekä muuta asiaan

<sup>108</sup> Samoin Kallio – Kotkas – Palander 2018, s. 84 ja Mäenpää 2013, s. 421–423

<sup>109</sup> HE 28/2003 vp, s. 121; HE 72/2002 vp, s. 87.

<sup>110</sup> HE 72/2002 vp, s. 87. Ks. myös Mäenpää 2013, s. 430–431

<sup>111</sup> HE 72/2002 vp, s. 87.

<sup>112</sup> Ks. myös Kallio – Kotkas – Palander 2018, s. 85–86

vaikuttavat seikat kokonaisuudessaan. Huomioon on otettava ainakin ulkomaalaisen maassa oleskelun pituus ja tarkoitus sekä ulkomaalaiselle myönnetyn oleskeluluvan luonne, hänen siteensä Suomeen sekä hänen perheeseen liittyvät, kulttuuriset ja sosiaaliset siteensä kotimaahan. Maahantulokiellon määräämistä ja pituutta harkittaessa on lisäksi otettava huomioon, onko ulkomaalaisella sellaisia perhe- tai työsiteitä Suomeen tai muuhun Schengen-valtioon, joiden hoitamista maahantulokielto kohtuuttomasti vaikeuttaisi. (ulkomaalaislaki 146 §)

Rajatarkastuksessa käsiteltävät hallintoasiat panee vireille poikkeuksetta viranomaisen, pois lukien turvapaikkamenettely, joka on kuitenkin rajattu tutkielman ulkopuolelle. Hallintolain näkökulmasta tämä korostaa entisestään viranomaisen vastuuta asian selvittämisessä, ja puolestaan vähentää asianosaisen myötävaikuttamisvelvollisuutta. Rajatarkastuksen kannalta erityisen merkityksellinen on hallintolain lainvalmisteluaineiston maininta, jonka mukaan myötävaikuttamisvelvollisuutta ei olisi varsinkaan silloin, kun asiassa on kyse asianosaiselle asetettavasta velvollisuudesta. Myötävaikuttamisvelvollisuus ei edellyttäisi asianosaiselle kielteistä seuraamusta tukevan selvityksen antamista edes siinä tapauksessa, kun selvityksen antaminen olisi välttämätöntä asian ratkaisemisen kannalta. Tästä voitaisiin poiketa silloin, kun asiasta on erikseen säädetty muualla laissa.<sup>113</sup>

Lainsäätäjän kuitenkin toteaa, että on usein asianosaisen edun mukaista pyrkiä yhteistyöhön viranomaisen kanssa myös silloin, kun kyse on viranomaisen aloitteesta esille tulleesta asiasta.<sup>114</sup> Joka tapauksessa asianosaisen myötävaikuttamisvelvollisuuden laiminlyöntiä hallintoasiassa ei ole säädetty rangaistavaksi, eikä siitä koidu hänelle muitakaan kielteisiä seuraamuksia kuin asian mahdollinen ratkaiseminen ilman hänen kantansa esille tuomista.<sup>115</sup> Hallintolain lainvalmisteluaineiston mukaan asianosaisen passiivisuus asian selvittämisessä ei oikeuttaisi viranomaista täysin sivuuttamaan sen omaa selvittämisvelvollisuutta<sup>116</sup>. Toisaalta oikeuskirjallisuudessa on esitetty, ettei se myöskään laajentaisi sitä.<sup>117</sup> Kaiken kaikkiaan voitaneen todeta, että vaikka asianosaisen ei olisi pakko edesauttaa asian selvittämistä olisi se usein hänelle edullista, sillä muuten viranomaisen voisi ratkaista asian pelkästään itse hankkimansa selvityksen perusteella.

---

113 HE 72/2002 vp, s. 87.

114 HE 72/2002 vp, s. 87.

115 *Mäenpää* 2012, s. 431.

116 HE 72/2002 vp, s. 87.

117 *Mäenpää* 2012, s. 430.

Asianosaisen totuusvelvollisuudesta hallintomenettelyssä ei olla säädelty samalla tavalla kuin poliisitutkinnassa, jossa asianosaiselle säädetään selkeästi joko rikoksesta epäiltyyn verrastettava tai negatiivinen totuusvelvollisuus.

#### 4.5.4 Ulkomaalaislain mukaiset hallintoasiat

Rajatarkastuksessa käsiteltävistä hallintoasioista säädetään ulkomaalaislaissa. Ulkomaalaislain 2 § mukaan sitä ja sen nojalla annettuja säädöksiä sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun ja työntekoon Suomessa. Ulkomaalaislain 4 § mukaan laissa tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia (434/2003), ellei laissa erikseen toisin säädetä. Saman pykälän mukaan rajavartiolaitoksen ulkomaalaislain nojalla suorittamaan tutkintaan sovelletaan lisäksi rajavartiolaitain 27 §:ää.

Ulkomaalaislain mukaisia, rajatarkastuksessa käsiteltäviä hallintoasioita ovat maastapoistamisen muodot pääsyn epääminen ja käännäyttäminen, näihin mahdollisesti liitettävä maahantulokiello sekä viisumin kumoaminen tai mitätöinti. Ulkomaalaislaissa maastapoistamisen muodoksi luetaan myös karkottaminen, mutta sen tekemiseen millään rajatarkastusviranomaisella ei ole itsenäistä toimivaltaa eikä sitä siten tehdä rajatarkastukseen liittyen. Karkottamisen soveltamisalaan kuuluvat ulkomaalaislain 143 §:n mukaan ulkomaalaiset, jotka oleskelevat tai ovat oleskelleet Suomessa laillisesti joko Suomen myöntämän oleskeluluvan, EU-kansalaisen rekisteröitymisen tai Suomen kansalaisuuden perusteella. Karkottamispäätöksen voi ulkomaalaislain 152 §:n mukaisesti tehdä ainoastaan maahanmuuttovirasto. Rajavartiolaitoksen on kuitenkin tehtävä ulkomaalaislain 151 §:n mukaisesti maahanmuuttovirastolle esitys ulkomaalaisen karkottamisesta, mikäli se omassa toiminnassaan havaitsee karkottamisen edellytysten täyttyvän.

Pääsyn epäämisellä tarkoitetaan ulkomaalaislain 142.1 §:n mukaan kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla siten, kuin siitä säädetään Schengenin rajasäännösten 13 artiklassa. Viittauksessa tarkoitettujen rajasäännösten artiklan numero on vaihtunut sitten ulkomaalaislain edellisten muutosten, ja on ajantasaisessa rajasäännöstössä tutkielman julkaisuhetkellä 14 artikla. Kyseisessä artiklassa säädetään yleisistä menettelyistä pääsyn epäämisessä, kun taas rajasäännösten liite V sisältää tarkemmat menettelyohjeet ja perusteet pääsyn epäämiseksi. Tiivistettynä 14 artikla velvoittaa epäämään pääsyn jäsenvaltioiden alueelle kolmannen maan kansalaiselta, joka ei täytä rajasäännösten 6 artiklan

1 kohdassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä, rajoittamatta kuitenkaan turvapaikkaoikeutta(1 kohta). Pääsyn epääminen on tehtävä kirjallisesti vakioimuotoiselle lomakkeelle, perustellulla päätöksellä jossa ilmoitetaan epäämisen täsmälliset syyt(2 kohta). Se on pantavissa täytäntöön välittömästi, eikä muutoksenhaku lykkää täytäntöönpanoa(3 kohta). Rajavartijoiden on huolehdittava siitä, ettei kolmannen maan kansalainen jonka pääsy on evätty mene asianomaisen jäsenvaltion alueelle(4 kohta).

Rajasäännösten liitteessä V säädetään pääsyn epäämisen täsmällisistä perusteista. Sen mukaan asianomaisen pääsy voidaan evätä, jos:

- a) Hänellä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa tai viisumia*
- b) Hänellä on väärä, väärennetty tai muunnettu matkustusasiakirja*
- c) Hänellä ei ole voimassa olevaa viisumia eikä oleskelulupaa*
- d) Hänellä on väärä, väärennetty tai muunnettu viisumi tai oleskelulupa*
- e) Hänelle ei ole asiakirjoja oleskelun tarkoituksen ja olosuhteiden osoittamiseksi*
- f) Henkilö on jo oleskellut 90 päivää Euroopan unionin jäsenvaltioiden alueelle edeltävän 180 päivän jakson aikana*
- g) Hänellä ei ole riittäviä varoja oleskelun kestoon ja olosuhteisiin nähden eikä koti- tai kauttakulkuvaltioon paluuta varten*
- h) Henkilö on määrätty maahantulokieltoon*
- i) Henkilön katsotaan vaarantavan yhden tai useamman Euroopan unionin jäsenvaltion yleisen järjestyksen, sisäisen turvallisuuden, kansanterveyden tai kansainväliset suhteet*

Kuten tästä nähdään, henkilön pääsyä ei siis voida evätä pelkästään sillä perusteella, että hän kieltäytyy antamasta tietoja tai antaa harhaanjohtavia tietoja maahantuloedellytyksistään. Tällaisen toiminnan motivaationa lienee kuitenkin usein maahantuloedellytysten täyttymättömyys, jolloin sovellettavaksi voi tulla joku muu pääsypäämisperuste. Viranomaisen on kuitenkin perusteltava, miksi kyseinen peruste täyttyy, eikä siis pelkkä asian selvittämättömyys tai valehtelu itsessään riitä.

Käännyttämisellä tarkoitetaan ulkomaalaislain 142.2 §:n mukaan

- 1) unionin kansalaisen ja häneen rinnastettavan tai näiden perheenjäsenen maahantulon estämistä ulkorajalla, jos perheenjäsen kuuluu unionin vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin;*

2) kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan yli kolmeksi kuukaudeksi myönnetyllä oleskeluluvalla ja hän saapuu maahan ensimmäistä kertaa luvan voimassaoloaikana;

3) kolmannen maan kansalaisen maahantulon estämistä ulkorajalla, kun hän on saapumassa maahan toisen Euroopan unionin jäsenvaltion oleskeluluvalla tai kansallisella viisumilla, joka oikeuttaa oleskelemaan Schengen-alueella yli kolmen kuukauden ajan, eikä hän ole Suomen määräämässä maahantuloikiellossa; taikka

4) ilman oleskelulupaa maahan saapuneen ulkomaalaisen maasta poistamista, jos hänelle ei maahan saapumisen jälkeen ole myönnetty oleskelulupaa tai oleskelulupakorttia taikka jos hänen oleskeluoikeuttaan ei ole maahan saapumisen jälkeen rekisteröity tässä laissa säädetyllä tavalla.

Näistä kolme ensimmäistä voi esiintyä rajatarkastuksessa. Kyseisissä tapauksissa Schengenin rajasäännöstön mukaista pääsyn epäämistä, joka on ensisijainen maastapoistamisen muoto ulkorajalla, ei voida eri syistä soveltaa, joten maasta poistamisesta on ollut tarve säätää kansallisessa lainsäädännössä.<sup>118</sup>

Käännynnäytämisen perusteista säädetään ulkomaalaislain 148 §:ssä.<sup>119</sup> Merkittävänä erona Schengenin rajasäännöstön mukaisen pääsyn epäämistä perusteisiin ulkomaalainen voidaan 1 momentin 2 kohdan mukaisesti käännynnäytää, jos hän kieltäytyy antamasta tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa tahallaan näistä vääriä tietoja. 3 kohdan perusteella sama pätee viisumia tai oleskelulupaa haettaessa annettuihin tietoihin.

Ulkomaalaislain 31 § mukaan rajatarkastusviranomaisen voi mitätöidä tai kumota ulkomaalaisen viisumin rajatarkastuksen yhteydessä tai ulkomaalaisen oleskelussa Suomen alueella. Ulkomaalaislain 17 §:n mukaan tiettyihin viisumiprosessiin liittyviin toimenpiteisiin

<sup>118</sup> HE 134/2013 vp, s. 16.

<sup>119</sup> Ulkomaalainen voidaan käännynnäytää, jos: 1) hän ei täytä 11 §:n 1 momentissa säädettyjä maahantulon edellytyksiä; 2) hän kieltäytyy antamasta tarpeellisia tietoja henkilöllisyydestään tai matkastaan taikka antaa tahallaan näistä vääriä tietoja; 3) hän on viisumia tai oleskelulupaa hakiessaan antanut tahallaan henkilöllisyyttään tai matkaansa koskevia, viisumin tai oleskeluluvan myöntämiseen vaikuttaneita vääriä tietoja; 4) hän on lyhyen Suomessa oleskelunsa aikana saattanut itsensä kykenemättömäksi huolehtimaan itsestään; 5) hänen voidaan perustellusta syystä epäillä hankkivan tuloja epärehellisin keinoin; 6) hänen voidaan perustellusta syystä epäillä myyvän seksuaalipalveluja; 7) hän on ilman rajanylityslupaa ylittänyt rajan rajanylityspaikan ulkopuolelta tai rajanylityspaikan kautta aikana, jolloin rajanylityspaikka on ollut suljettu; 8) hänen voidaan tuomitun vankeusrangaistuksen perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä syyllistyvän rikokseen, josta on Suomessa säädetty vankeusrangaistus, tai epäillä syyllistyvän toistuvasti rikoksiin; 9) hänet on tuomittu rikoksesta rangaistukseen Suomessa oleskelunsa aikana; 10) hänen voidaan aikaisemman toimintansa perusteella tai muutoin perustellusta syystä epäillä ryhtyvän Suomessa kansallista turvallisuutta tai Suomen suhteita vieraaseen valtioon vaarantavaan toimintaan; taikka 11) on tehty häntä koskeva kolmansien maiden kansalaisia koskevien maastapoistamispäätösten vastavuoroisesta tunnustamisesta annetun neuvoston direktiivin 2001/40/EY 1–3 artiklassa tarkoitettu maastapoistamispäätös. Käännynnäytää voidaan myös ilman oleskelulupaa maahan tullut ulkomaalainen, jonka oleskelu Suomessa edellyttäisi viisumia tai oleskelulupaa, mutta joka ei ole sitä hakenut tai jolle ei ole sitä myönnetty.

sovelletaan hallintolain sijaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EY) N:o 810/2009<sup>120</sup>, jäljempänä viisumisäännöstö. Ulkomaalaislain (266/2011) muutoksen lainvalmisteluaineiston mukaan viisumisäännöstön soveltaminen hallintolain sijaan rajoittuisi niihin ulkomaalaislain 17 §:ssä mainittuihin asioihin<sup>121</sup>, joista viisumisäännöstössä säännellään. Kaikissa muissa viisumeihin liittyvissä asioissa noudatettaisiin hallintolakia ja muuta kansallista lainsäädäntöä.<sup>122</sup>

Lainvalmisteluaineistossa käytettyjen ilmausten perusteella viisumisäännöstön olisi tarkoitus syrjäyttää hallintolaki erityisesti viisumeihin liittyvien menettelyiden osalta edellä mainituissa toimissa. Sen perusteella jää kuitenkin osin epäselväksi, tulisiko hallintolakia soveltaa myös näissä toimissa siltä osin kuin viisumisäännöstö ei säätele jotain niiden osa-aluetta. Kuten aikaisemmin totesin, hallintolain valmisteluaineiston mukaan sitä tulisi soveltaa erityislain ohella niiltä osin, kuin erityislaki ei säätele jotain osa-aluetta, ja erityislaki korvaisi sen täysin ainoastaan jos erityislain säätely on niin kattavaa ettei hallintolaille jää sovellettavuutta. Viisumisäännöstössä ei ole hallintolain tai poliisilain tapaisia säännöksiä asianosaisten asemasta, joten ainakin tältä osin hallintolaille jäisi sovellettavuutta. Käytännössä viisumisäännöstökin asettaa viisumihakijalle varsin laajan totuusvelvollisuuden ainakin viisumia haettaessa vaadittavien selvitysten osalta, sillä selkeästi valheelliset tiedot niissä voivat viisumisäännöstön 32 artiklan 1b kohdan mukaan johtaa jo hakemusvaiheessa viisumin epäämiseen, sekä myöhemmin sen mitätöintiin tai kumoamiseen.

Viisumisäännöstössä säädetään varsin kattavasti muun muassa viisumin myöntämisen edellytyksistä sekä viisumin myöntämisessä ja muissa viisumiin liittyvissä asioissa noudatettavista menettelyistä. Pääsääntönä viisumi olisi myönnettävä edustustossa. Viisumisäännöstössä kuitenkin säädetään myös toimivallasta ja edellytyksistä myöntää viisumi poikkeustapauksissa ulkorajalla. Viisumi voidaan viisumisäännöstön 34 artiklan 1 kohdan mukaan mitätöidä, jos jälkikäteen esimerkiksi rajatarkastuksessa käy ilmi että sen myöntämistä koskeva edellytykset eivät ole täyttyneet sen myöntämisajankohtana, erityisesti jos on vakavia perusteita olettaa viisumin saadun vilpillisesti. Saman artiklan 2 kohdan

---

120 Viisumisäännöstö

121 Ulkomaalaislain 17§ mukaan viisumisäännöstöä sovelletaan hallintolain sijaan viisumihakemuksen jättämiseen, edustuston toimivallan tutkimiseen, hakemuksen tutkittavaksi ottamiseen, hakemuksen käsittelyyn, hakemuksen käsittelyn keskeyttämiseen, hakemuksen siirtämiseen edustetun Schengen-valtion viranomaisille, viisumin myöntämiseen, viisumin epäämiseen, viisumin jatkamiseen, viisumin mitätöintiin, viisumin kumoamiseen, päätöksentekomenettelyyn, päätöksen perusteluun, päätöksen sisältöön ja päätöksestä ilmoittamiseen

122 HE 275/2010 vp, s. 16.

mukaan viisumi voidaan kumota, jos sen myöntämisen edellytykset eivät enää tarkastushetkellä täyty tai jos viisuminhaltija sitä itse pyytää.

Ulkomaalaislaissa ei ole omia kattavia säännöksiä sen nojalla suoritettavien hallintomenettelyiden asianosaisen asemasta, vaan kuten yllä todettua niihin on tarkoitettu sovellettavaksi hallintolakia ja rajavartiolain 27 §:ää. Laissa on kuitenkin yksittäisiä asianosaisten asemaa koskevia säännöksiä, jotka nostan tässä esille.

Lain nojalla tapahtuvassa päätöksenteossa, joka koskee kahdeksaatoista vuotta nuorempaa lasta, on erityistä huomiota kiinnitettävä lapsen etuun sekä hänen kehitykseensä ja terveyteen liittyviin seikkoihin. Ennen kaksitoista vuotta täyttäneitä lasta koskevan päätöksen tekemistä on lasta kuultava, jollei kuuleminen ole ilmeisen tarpeetonta. Lapsen mielipiteet tulee ottaa huomioon hänen ikänsä ja kehitystasonsa mukaisesti. Myös nuorempaa lasta voidaan kuulla, jos hän on niin kehittynyt, että hänen näkemyksiinsä voidaan kiinnittää huomiota. Alaikäistä lasta koskevat asiat on käsiteltävä kiireellisesti. (Ulkomaalaislaki 6 §)

Rajatarkastuksen aloittamiskynnykseen eli henkilön rajanylitysaikomukseen ei nähdäkseni oletusarvoisesti liity käsiteltävää hallintoasiaa. Samoin kun aloituskynnys on ylitetty ja rajatarkastus sekä siihen liittyen rajavartiolain 27 § mukainen maahantulo- tai maastalähtöedellytysten tutkinta aloitetaan, ei kyseessä ole edelleenkään hallintoasiaa käsittelevä. Rajatarkastus voi johtaa hallintomenettelyn aloittamiseen ulkomaalaislain mukaisissa hallintoasioissa, mutta rajatarkastusta ei silti voine millään tasolla tulkita hallintolain tarkoittamalla tavalla menettelyksi, jonka tarkoituksena on selvittää hallintoasian aloittamisen edellytyksiä. Tällainen tulkinta ei nähdäkseni olisi Schengenin rajasäännösten hengen ja rajatarkastusten tarkoituksen mukainen. Rajatarkastukseen liittyvistä tilastoista voidaan myös todeta, että tulkinta ei täsmää sen lopputuloksen kanssa johon rajatarkastus tyypillisesti johtaa: Vuonna 2019 rajavartiolaitos tarkasti ulkorajaliikenteessä yhteensä lähes 17 miljoonaa henkilöä, joista 1489 kohdalla tarkastus johti maasta poistamiseen.<sup>123</sup> Noin 0.009% rajatarkastuksista, noin joka kymmenes tuhannes rajatarkastus, johti siis maastapoistamispäätökseen. Kaikki muut tarkastetut pääsivät jatkamaan matkaansa.

Hallintolain tarkoittaman hallintoasian käsittely rajatarkastuksessa alkaa siis nähdäkseni vasta siinä vaiheessa, kun kynnyksen nimenomaan kyseisen hallintoasian käsittelylle on ylitetty. Lähtökohtaisesti kynnyksen ei voisi olla ylittynyt, ennen kuin tarkastettavan maahantulo- tai

---

123 Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2019, s. 65–67

maastalähtöedellytyksiä on ensin selvitetty. Hallintolain hyvää hallintoa koskevia säännöksiä sovellettaisiin koko rajatarkastukseen, mutta hallintomenettelyä koskevia säännöksiä alettaisiin soveltaa vasta tässä kohtaa. Esimerkiksi maasta poistamisen kohdalla tämä tarkoittaisi, että viranomaisen on ensin selvittänyt ulkomaalaisen maahantulon- tai maastalähdön edellytyksiä ja näiden selvitysten perusteella todennut, että Schengenin rajasäännöstössä tai ulkomaalaissa säädetty edellytykset maastapoistamisasian käsittelyn aloittamiselle ovat käsillä.

#### 4.6 Rajatarkastuksessa tehtävät hallintopäätökset rangaistukseen verrattavina seuraamuksina

Poliisilain ja hallintolain asianosaisia koskevaa sääntelyä tarkastellessa asianosaisen totuusvelvollisuuden kannalta avainkysymykseksi on noussut rangaistukseen verrattavan seuraamuksen käsite. Kiteytettynä mikäli tutkintaa tai hallinnollista prosessia ollaan toimittamassa sen selvittämiseksi, olisiko jollekin tuomittava tai määrättävä rangaistukseen verrattava seuraamus, kyseiseen henkilöön totuusvelvoite olisi pitkälti rikosprosessin epäiltyä vastaava. Poliisilain sääntelyn perusteella hänellä ei siis velvollisuutta myötävaikuttaa asian selvittämiseen, eikä hänen tarvitsisi puhua totta, mikäli hän päättäisi asiaa selvittää. Hallintolainkin sääntelyn perusteella hän ei olisi velvollinen myötävaikuttamaan asian selvittämiseen itselleen kielteisen seuraamuksen osalta.

Rangaistukseen verrattavaa seuraamusta kutsutaan usein myös hallintosanktioksi tai hallinnolliseksi sanktioksi. Hallintosanktiot ovat tyypillisesti erilaisia maksuja tai maksun korotuksia. Esimerkiksi seuraamusmaksu, pysäköintivirhemaksu ja öljynpäästömaksu ovat hallintosanktiota. Viranomaisen myöntämän luvan tai kelpuutuksen peruuttaminen taas ei ole hallintosanktio.<sup>124</sup> Hallintosanktion määräämisen tulee aina perustua lakiin, eli laissa tulee olla säädetty edellytyksistä, joilla sellainen voidaan määrätä. Hallintosanktiota käytetään erityisesti silloin, kun rikosoikeudellinen seuraamus ja sitä edeltävä rikosprosessi olisivat tekoon nähden ylimitoitettuja.<sup>125</sup> Hallinnolliset sanktiot rinnastetaan laajalti rikosoikeudellisiin seuraamuksiin, ja pääsääntönä onkin, ettei samasta teosta voida määrätä sekä hallintosanktiota että rikosoikeudellista seuraamusta. Kielto perustuu ns. kaksoisrangaistuksen kiellolle (*ne bis in idem*). Sen mukaan ketään ei saa saattaa syytteen tai rangaista teosta, josta hänet on

<sup>124</sup> Mäenpää 2013, s. 436.

<sup>125</sup> Kulla 2003, s. 247.



lopullisesti vapautettu tai tuomittu syylliseksi.<sup>126</sup> Kielto ei kuitenkaan estä määräämästä samasta teosta sellaista hallinnollista seuraamusta, joka ei ole rangaistukseen verrattava.<sup>127</sup> Tällaisella hallinnollisella seuraamuksella voi olla asianosaiselle myös kielteisiä vaikutuksia, sillä pelkästään hallintopäätöksestä asianosaiselle aiheutuvat kielteiset seuraukset eivät tee siitä rangaistukseen verrattavaa seuraamusta.

Maastapoistamispäätösten ja rangaistukseen verrattavan seuraamuksen suhteesta ei ole mainintoja laissa tai lainvalmisteluaineistossa kumpaankaan suuntaan. En myöskään ole tietoinen, että asiaa olisi pohdittu oikeuskirjallisuudessa juuri tästä näkökulmasta. Tällä perusteella ne eivät siis ole ainakaan ilmiselvästi rangaistukseen verrattavia seuraamuksia. Oikeudellisilta vaikutuksiltaan sekä pääsyn epääminen että käännyttäminen ovat hallinnollisia päätöksiä, joilla viranomainen velvoittaa niiden kohteena olevan ulkomaalaisen poistumaan jäsenvaltioiden alueelta koska tämä ei sillä hetkellä täytä maahantulon edellytyksiä. Ulkomaalaista ei epäillä rikoksesta tai muustakaan toiminnasta, joka olisi lain mukaan rangaistavissa rikosoikeudellisella seuraamuksella. Rangaistukseen verrattavan seuraamuksen yksi yleinen piirre rikosoikeudellisen seuraamuksen korvaajana ei siis päde.

Maastapoistamispäätös koskee lisäksi aina ainoastaan kyseistä maahansaapumista, eikä sillä itsessään ole pitkäaikaisempia vaikutuksia. Ulkomaalainen on täyttänyt päätöksen mukaisen veloitteensa poistuttuaan ulkorajan yli, ja hän voi halutessaan palata välittömästi takaisin mikäli täyttää maahantulon edellytykset. Maahantulon edellytyksissä ei ole erikseen mainintaa aikaisemmista maasta poistamisista eivätkä ne siten suoraan vaikuta maahanpääsyyn tulevaisuudessa. Maastapoistamispäätös ei siis nähdäkseni ole lain tarkoittamalla tavalla rangaistukseen verrattava seuraamus, vaan hallintolain mukainen veloitteen asettava hallintopäätös.

Maahantulokiellolla tarkoitetaan ulkomaalaislaissa määräaikaista tai toistaiseksi voimassa olevaa kieltoa saapua yhteen tai useaan Schengen-valtioon(ulkomaalaislaki 144 §). Rajatarkastuksen yhteydessä ulkomaalaiselle voidaan tehdä maastapoistamispäätös, ja samassa yhteydessä hänelle voidaan ulkomaalaislain 150§:n mukaisin perustein määrätä myös maahantulokielto. Maahantulokiellon vaikutus on merkittävästi maastapoistamista laajempi, sillä se estää maahansaapumisen huomattavasti pidempiaikaisesti ja koko Schengen-alueen kattavaksi määrättyinä myös huomattavasti suuremmalla maantieteellisellä alueella. Maahantulokielto itsessään estää pääsääntöisesti ulkomaalaisen saapumisen maahan, vaikka

<sup>126</sup> Mäenpää 2013, s. 193–194, 435–436.

<sup>127</sup> Mäenpää 2013, s. 437.

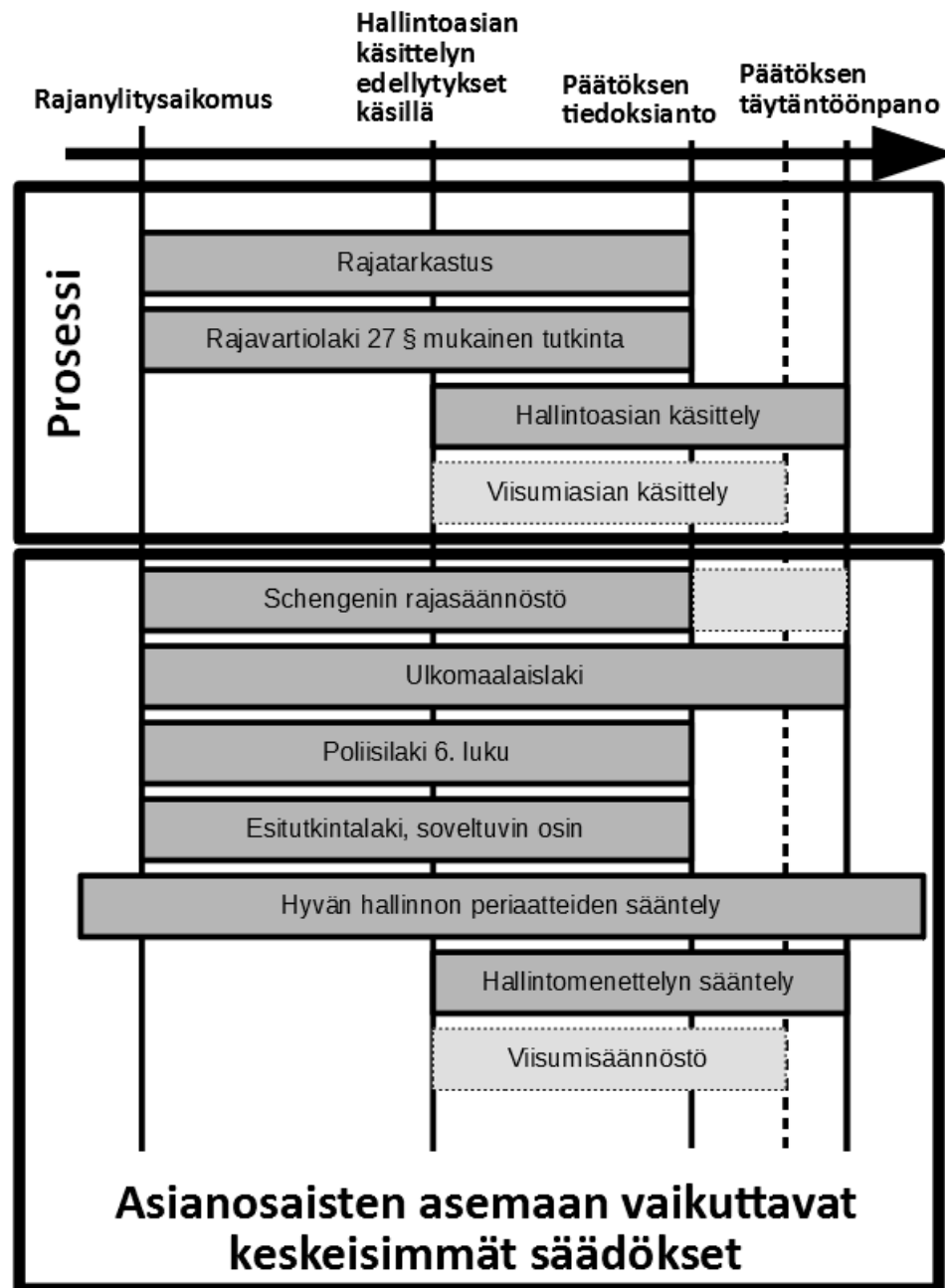
muut maahantuloedellytykset täytyisivätkin. Vaikka siis maahantulokielto on edelleen luonteeltaan asianosaiselle asetettu hallinnollinen kielto tehdä jotain, voivat sen vaikutukset olla jo huomattavasti rangaistuksen kaltaisia. Maahantulokiellon perusteet ovat kuitenkin puhtaasti hallinnolliset, eikä se pyri korvaamaan mitään rikosoikeudellista seuraamusta. Rikosoikeudelliset seuraamukset voivat toimia maahantulokiellon perusteena(ulkomaalaislaki 150 § 2 momentti, ulkomaalaislaki 151 §), mikä viittaa siihen ettei lainsäätäjällä näe maahantulokieltoa rangaistukseen verrattavana. Muutoinhan maahantulokiellon määrääminen saattaisi rikkoa kaksoisrangaistuksen kieltoa. Maahantulokieltoa ei siten voitane katsoa lain tarkoittamalla tavalla rangaistukseen verrattavaksi seuraamukseksi.

Viisumin mitätöinti tai kumoaminen nähdäkseni myöskään ei ole lain tarkoittama rangaistukseen verrattava seuraamus, vaan vastaisi oikeusvaikutuksiltaan enemmänkin hallintolain 50 §:ssä säädeltyä päätöksen asiavirheen korjaamista. Viisumisäännösten määritelmiin peilaten mitätöinnillä korjataan päätös, joka on jo alun perin perustunut virheelliseen tai puutteelliseen selvitykseen. Asiallisesti tämä vastaa hallintolain 50.1 §:n muotoilua. Kumoamisella puolestaan korjataan päätös, johon vaikuttaa olennaisesti asiassa saatu uusi selvitys. Tämä vertautuu hallintolain 50.4 §:ään. Korostan edelleen, että ulkomaalaislain 17 §:n perusteella hallintolakia ei siis noudateta viisumin mitätöintiin ja kumoamiseen liittyvissä menettelyissä. Tästä huolimatta se hallintomenettelyn yleislakina kuitenkin tarjoaa nähdäkseni parhaan mahdollisen vertailukohdan pohdittaessa toimenpiteiden oikeudellisia vaikutuksia kansallisen lainsäädännön näkökulmasta.

#### 4.7 Yhteenveto

Seuraaviin kappaleisiin on pyritty kokoamaan tässä luvussa esitettyjä havaintoja ja havainnollistamaan niitä kuvalla(kuva 1), jossa rajatarkastukseen liittyvät prosessit ja niissä noudatettava asianosaisen asemaa koskeva sääntely on sijoitettu aikajanelle. Kuva ei välttämättä ole kaikilta osin tarkkarajainen ja on tarkoitettu ainoastaan asian havainnollistamiseksi. Kunkin sen elementin täsmällinen merkitys on haettava tekstistä.

**Kuva 1:** Rajatarkastukseen liittyvät prosessit ja asianosaisten asemaan vaikuttavat keskeisimmät säädökset



Rajatarkastus ja rajavartiolain 27 §:n mukainen tutkinta, rajatarkastuksessa siis joko maahantulo- tai maastalähtöedellytysten selvittäminen, alkavat rajanylitysaikomuksesta tai jo tapahtuneesta rajanylityksestä ja päättyvät, kun edellytykset on selvitetty. Nähdäkseni edellytykset katsotaan selvitettyksi kun ulkomaalainen joko päästetään maahan, tai kun hänelle annetaan tiedoksi maastapoistamispäätös. Päätöksen tiedoksiantoon asti edellytykset eivät ole selvät, joten rajatarkastus jatkuu siihen asti. Päätöksen tiedoksiannon jälkeinen

täytäntöönpano ei enää ole rajatarkastusta, sillä rajatarkastuksen tarkoitus on siinä vaiheessa jo täytetty.

Asianosaisen aseman osalta avainasemassa ovat tässä kohtaa poliisilain 6 luku ja esitutkintalaki, jotka tulevat noudatettavaksi rajavartiolain 27 §:n sisältämän viittauksen myötä. Taustalla vaikuttavat lisäksi koko ajan Schengenin rajasäännöstön, rajavartiolain ja ulkomaalaislain yleisluontoiset, hyvää hallintotapaa korostavat säännökset. Hallintolain hyvän hallinnon periaatteiden vaikutusta kaikkeen viranomaistoimintaan on kuvassa vielä korostettu piirtämällä se jatkumaan ennen ja jälkeen koko aikajanan.

Asianosaisen asema rajatarkastuksessa on tässä vaiheessa poliisilain 6:2.1 § ja 6:2.3 § tarkoittama. Tutkinta toimitetaan 6:2.1 § tarkoittamalla tavalla henkilön oikeuksiin ja velvollisuuksiin vaikuttavan asian selvittämiseksi, joten häneen sovelletaan esitutkintalain asianosaisia koskevia säännöksiä. 6:2.3 § asettaa hänelle ja hänen lailliselle edustajalleen velvollisuuden pysyä totuudessa kertoessaan tutkittavasta asiasta ja vastatessaan kysymyksiin. Hänellä ei kuitenkaan ole lain asettamaa velvoitetta selvittää asiaa oma-aloitteisesti. Tätä kutsutaan negatiiviseksi totuusvelvollisuudeksi. Poliisilain 6:2.2 § tarkoittamat esitutkintalain rikoksesta epäiltyä koskevat säännökset eivät tule sovellettavaksi, sillä mikään rajatarkastuksessa määrättävistä hallinnollisista seuraamuksista ei ole luonteeltaan lain tarkoittamalla tavalla rangaistukseen verrattava.

Ulkomaalaisen maahantuloedellytysten selvittämiseksi voidaan kuulla myös muita tutkintaan liittyviä henkilöitä kuin asianosaisia. Näiden henkilöiden asema on poliisilain 6:2.4 § tarkoittamalla tavalla esitutkinnan todistajaan tai asiantuntijaan verrannollinen. Heidän totuusvelvollisuutensa on positiivinen, eli he ovat velvoitettuja vastaamaan kysymyksiin ja oma-aloitteisesti kertomaan totuudenmukaisesti kaiken, mitä tietävät käsiteltävästä asiasta. Heidän osaltaan huomioitavaksi tulevat oikeudenkäymiskaaren 17 luvun todistamiskiellot ja -velvollisuudet, joiden olemassaoloa viranomaisen on oma-aloitteisesti tiedusteltava kuultavalta.

Asianosaisen ja todistajaan tai asiantuntijaan verrattavan henkilön totuusvelvollisuuden rikkominen voi olla rangaistavissa rikoslain 15 luvun 2 § 1 momentin 3 kohdan mukaisesti *perättömänä lausumana viranomaismenettelyssä* jos se on tahallista, siihen ei ole laissa säädettyä syytä ja se tapahtuu henkilökohtaisesti läsnäollessa kuulustelussa, jossa noudatetaan soveltuvien osin esitutkintalain mukaisia kuulustelun muotomääräyksiä.

Hallintoasian käsittely rajatarkastuksessa alkaa vasta, kun sen käsittelyn edellytykset ovat käsillä. Esimerkiksi maastapoistamisasian osalta tämä tapahtuisi siinä vaiheessa, kun maahantuloedellytyksiä selvitetessä todetaan, että käsillä on pääsyn epäämisen tai käännättämisen perusteet. Sen myötä alkaa myös hallintolain hallintomenettelyä koskevien säännösten soveltaminen. Jos hallintoasiassa on kyse viisumin mitätöinnistä tai kumoamisesta, sovelletaan lisäksi viisumisäännöstöä niiden osalta, ja hallintolakia edelleen siltä osin kun viisumisäännöstö ei säätele jotain osa-aluetta. Rajatarkastus ja maahantulo- tai maastalähtöedellytysten selvittämiseksi tehtävä tutkinta jatkuu samanaikaisesti, sillä edellytykset voivat täydentyä hallintoasian valmistelun aikana.

Viranomaisaloitteisen hallintoasian käsittelyssä asianosaisella ei hallintolain mukaan ole velvollisuutta selvittää asiaa, ellei selvitysten antamisesta ole erikseen säädetty laissa. Esimerkiksi sisämaassa tehtävän ulkomaalaisvalvonnan osalta viranomaisille on ulkomaalaislain 129 §:ssä säädetty oikeus saada tiettyjä tietoja, ja vastaavasti ulkomaalainen on lain 130 §:n mukaan velvoitettu antamaan tiettyjä tietoja. Rajatarkastuksessa käsiteltäviin hallintoasioihin liittyen tällaisia tietojenantovelvollisuuksia ei olla säädetty. Vaikka maahantuloedellytyksistä on siis säädetty hyvinkin tarkasti, ei ulkomaalaista olla velvoitettu selvittämään niitä. Edellä mainittu rikoslain rangaistussäännös perättömästä lausumasta viranomaismenettelyssä ei myöskään yleensä ole sovellettavissa hallintomenettelyyn, sillä hallintomenettely ei ole säännöksessä tarkoitettua poliisitutkintaa tai siihen rinnastettavaa viranomaismenettelyä.

Tässä kohtaa päästään rajatarkastuksessa vaikuttavien säädösten viittausketjuja seuraamalla ristiriitatilanteeseen asianosaisten totuusvelvollisuuden osalta: Ulkomaalaislain 4.1 § mukaan siinä tarkoitettujen asioiden käsittelyssä noudatetaan hallintolakia, jonka mukaisessa menettelyssä siis valheellisesta lausumasta ei yleensä voida rangaista. Rajavartiolain 27 § mukaista viittausketjua noudattamalla valheellinen lausuma taas voisi olla rangaistavaa, sillä silloin päädytään noudattamaan poliisilain ja esitutkintalain säännöksiä. Näkemykseni on, että ulkomaalaislaki ja rajavartiolaki ovat ulkomaalaisen maahantulon, maastalähdön ja niiden yhteydessä käsiteltävien hallintoasioiden osalta hallintolakiin nähden ensisijaisia. Hallintolaki ei säätele väärän tiedon antamisesta, joten tässä kohtaa erityislain sääntelyä tulisi noudattaa sen asemesta. Toisin sanoen *rajatarkastukseen liittyvässä hallintomenettelyssä* väärän tiedon antaminen voisi olla edellä mainituin edellytyksin rangaistavaa.

## 5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkielman tarkoituksena oli kartoittaa, mitä ja miten kirjoitushetkellä voimassa olevassa lainsäädännössä on säädetty asianosaisten asemasta rajatarkastuksessa. Tavoitteena oli muodostaa asemasta kokonaistulkinta.

Päätutkimuskysymyksenä oli *mitkä on asianosaisten asema rajatarkastuksessa ja miten asemaan liittyviä säädöksiä tulisi soveltaa?*

Apututkimuskysymyksiä olivat

- *Minkälaista tutkintaa rajatarkastus on?*
- *Mitä asianosaisten asemaan liittyviä säädöksiä rajatarkastuksessa tulisi soveltaa?*
- *Onko rajatarkastus tutkinta, joka toimitetaan sen selvittämiseksi, onko jollekin henkilölle tuomittava tai määrättävä rangaistukseen verrattava seuraamus?*

Rajatarkastus ja maahantulo- tai maastalähdön edellytysten selvittämiseksi tehtävä rajavartioloituksen tutkinta alkavat samalla hetkellä. Yleensä tämä tapahtuu silloin, kun tutkinnan kohde ilmaisee rajanylitysaikomuksen. Rajatarkastus on tutkintaa, joka toimitetaan jonkun oikeuksiin tai velvollisuuksiin vaikuttavat seikan selvittämiseksi. Rajatarkastuksessa ei kuitenkaan ole kyse tutkinnasta, joka toimitetaan sen selvittämiseksi, onko jollekin henkilölle tuomittava tai määrättävä rangaistukseen verrattava seuraamus. Rajatarkastuksen asianosaisten asema ei siis missään kohtaa ole rikoksesta epäiltyyn rinnastettava. Asianosaisilla on koko rajatarkastuksen ajan velvollisuus pysyä totuudessa ja totuusvelvollisuuden rikkomisen saattaa olla rangaistavaa. Asianosaisella ei kuitenkaan ole laissa säädettyä velvollisuutta omaaloitteisesti selvittää rajatarkastuksessa käsiteltäviä asioita, eikä häntä voida rangaista tai häneen käyttää pakkokeinoja tämän oikeuden käyttämisen seurauksena. Muulla kuin asianosaisten asemassa olevalla henkilöllä taas on asianosaista laajempi, rikosprossin todistajaan verrannollinen totuusvelvollisuus. Oikeudenkäynnissä sovellettavat todistamiskiellot ja oikeudet eivät olisi voimassa maahantulo- tai maastalähtöedellytyksiä selvitetäessä, mutta olisivat voimassa hallintoasiaa käsiteltäessä.

Vaikka ulkomaalaisella ei maahan pyrkiessään siis teoriassa ole velvollisuutta edesauttaa rajatarkastuksessa käsiteltävän asian selvittämistä, on hän kuitenkin käytännössä pakotettu

tekemään viranomaisen kanssa yhteistyötä ainakin maahantuloedellytysten selvittämisen osalta. Ulkomaalaisen maahanpääsy ei ole subjektiivinen oikeus, vaan sitä voidaan rajoittaa ja sitä onkin Suomessa rajoitettu lainsäädännöllä. Maahantuloedellytykset on säädetty varsin ehdottomaan muotoon siten, että ulkomaalaisen maahanpääsyä ei voida käytännössä sallia, ellei hän täytä vähintään suurinta osaa niistä. Ulkomaalainen, joka ei edesauttaisi maahantuloedellytystensä selvittämisessä, tulisi siis lähes automaattisesti poistetuksi maasta. Rajatarkastuksessa käsiteltävän hallintoasian osalta tilanne muuttuu hieman, sillä niiden seuraukset asianosaiselle ovat yleensä kielteisiä. Tällöin asianosaisella ei edelleenkään ole laissa säädettyä velvollisuutta selvittää asiaa, mutta toisin kuin maahantuloedellytysten osalta, nyt selvittäminen, ei myöskään pääsääntöisesti toisi hänelle mitään hyötyä.

Rajatarkastuksessa sovellettavat asianosaisten asemaa koskevat säännökset määräytyvät usean eri lain perusteella eikä niiden keskinäistä suhdetta olla säädelty selkeästi. Tähän vaikuttaa olennaisesti se, että rajatarkastukseen liittyen ei ole ollenkaan omia asianosaisen asemaa koskevia säännöksiä, vaan kaikki siihen liittyvä sääntely tuodaan rajatarkastukseen sovellettavaksi viittausten kautta muualta lainsäädännöstä. Käytäntö on perusteltua siltä osin, että rajatarkastuksen ”sisällä” voi olla käynnissä useiden eri lakien säätelemiä prosesseja, joissa kussakin noudatetaan niiden omaa sääntelyä. Nämä prosessit eivät välttämättä ole rajatarkastusviranomaisen omia, vaan ne voivat eri tilanteessa kuulua myös jonkun muun viranomaisen toimialaan. Sääntely on toteutettu viittauksin, koska tavoitteena on ollut saman prosessin suorittaminen eri viranomaisissa samaa sääntelyä noudattaen. Tällä on pyritty välttämään tilannetta, jossa sama sääntely olisi kunkin viranomaisen omassa erityislaissa lähes samansisältöisenä.

Yhteisvaikutuksena viittauskäytäntö saattaa kuitenkin johtaa tilanteeseen, jossa sovellettavat säännökset on vaikeaa määritellä täsmällisesti johtuen mahdollisten soveltamisvaihtoehtojen suuresta määrästä ja säännösten keskinäisten suhteiden epäselvyydestä. Tilannetta vaikeuttaa omalta osaltaan myös se, että osan noudatettavan lainsäädännön soveltamista rajatarkastuksessa ei olla huomioitu sen lainvalmisteluaineistossa, vaikkakin viittauksen vaikutuksia olisi pohdittu rajatarkastukseen liittyvän lain valmisteluaineistossa.

## 6 POHDINTA

Tutkielman yhtenä lähtökohtaisena oletuksena oli, että sen tulokseksi tulisi tiivis, hyvin käytäntöön sovellettavissa oleva ohjeistus asianosaisen asemasta rajatarkastuksessa. Näkökulma ja sen pohjalta tehty tutkimussuunnittelu pohjautui oletukseen, että asiasta olisi loppujen lopuksi säädetty lainsäädännössä selkeästi ja säännöksistä olisi mahdollista koota helposti ymmärrettävä ja ennen kaikkea helposti selitettävä kokonaistulkinta. Käytännön rajatarkastustyössä luotu ensivaikutelma ja tutkimusaihetta koskevaan lainsäädäntöön tehty tutustuminen eivät muuttaneet tätä mielikuvaa, vaikka niiden perusteella vastaukset olivatkin vielä kaukana hämärän peitossa. Edes pian aloittamisen jälkeen havaittu oikeuskäytännön puute ja tutkimusaiheen vähäinen käsittely rajatarkastuksessa eivät horjuttaneet edellä mainittua idealismia.

Tutkielma on käsittääkseni ensimmäinen alallaan, jossa rajatarkastuksen luonnetta tutkintana pohditaan laajemmin kuin ohimennen. Tämä ei ollut tutkielman alkuperäinen tarkoitus, mutta alkuperäiseen tavoitteeseen eli asianosaisen aseman selvittämiseen pääsemiseksi se oli välttämätöntä tehdä. Tuloksena syntyi kuvaus siitä, minkälaista tutkintaa rajatarkastus on kussakin sen vaiheessa ja mitä asianosaisen asemaa koskevia säännöksiä siinä kulloinkin tulisi soveltaa. Aika näyttää onko tutkielmassa esitetty pohdinta rajatarkastuksessa käsiteltävien hallintoasioiden luonteesta rangaistukseen verrattavina seuraamuksina liian itsestäänselvää jotta kukaan olisi halunnut aikaisemmin tarttua aiheeseen, mutta joka tapauksessa se oli tehtävä jotta poliisilain säännösten soveltaminen asianosaisen asemaan olisi selkeämpää. Hieman yllättäen edes oikeuskirjallisuus ei tarjonnut aiheeseen valmiita vastauksia.

Tutkielman yhden tavoitteen, *miten* asianosaisia koskevia säännöksiä tulisi soveltaa rajatarkastuksessa, osalta tutkielman anti jäi heikommaksi kuin ennakkoon oletin. Asiaan vaikuttavaa lainsäädäntöä oli loppujen lopuksi niin paljon, ja sen keskinäiset suhteet niin vaikeasti tulkittavissa, ettei tutkielma nähdäkseni täysin onnistunut tuottamaan alussa lupaamaansa selkeää kokonaistulkintaa asianosaisten asemasta rajatarkastuksessa. Jälkikäteen ajateltuna on toki asia erikseen, olisiko sellainen edes mahdollista. Edellä mainitussa aihepiiriin liittyvän lainsäädännön monimutkaisuudessa piilee myös tutkielman suurin rajoite: Sovellettavat säädökset tulivat välillä niin monen viittauksen ja vertailukohdan kautta, ja niitä soveltaessa piti vastaavasti huomioida niin monta muuta säännöstä, että tulosten luotettavuus



kärsii väistämättä. Virhe yhdessä kohtaa tätä ketjua voi muuttaa koko tehdyn tulkinnan päinvastaiseksi kuin mitä sen tulisi olla. Olkoonkin, että aina yhtä oikeaa tulkintaa ei ole vaan perusteltuja tulkintoja voi olla useita. Asianosaisten aseman rajatarkastuksessa osalta tämä on erityisen relevanttia, koska aiheesta ei ole oikeuskäytäntöä jossa näitä tulkintoja olisi tehty.

Tutkimustulosten vertailu aiheeseen liittyvään teoriaan on haasteellista, sillä suoraan tutkimusaihetta koskevaa teoriaa ei liiemmästi ole. Tutkimusaihetta sivuavan teorian osalta tutkielma on nähdäkseni hyvinkin vertailukelpoinen, sillä se perustuu suurelta osin ensin mainitulle. Toisin sanoen ellei tutkielmassa ole tulkittu sen pohjateorioita täysin väärin, mitä siinä siis tietääkseni ei ole tehty, tutkielma istuu hyvin sitä edeltävään teoreettiseen viitekehyykseen.

Sovellettavan lainsäädännön monimutkaisuus saattaa asettaa käytännön rajatarkastustyötä tekevät virkamiehet haastavaan asemaan: Heillähän lain mukaan velvollisuus viedä prosessia eteenpäin ja neuvoa asianosaista asian käsittelyyn liittyvissä kysymyksissä, sekä huomioida kulloiseenkin prosessiin liittyvät menettely viran puolesta. Asianosaisella puolestaan on oikeus luottaa siihen, että viranomainen myös toimii näin. Vaikka viittaamalla rajatarkastukseen sovellettavaksi tuodun lainsäädännön osalta tavoite on ollut nähdäkseni hyvä, päällekkäisen lainsäädännön välttäminen, ei lopputulos ole nykymuodossaan kovin selkeä.

Rajavartiolain edellinen kokonaisuudistus on tehty vuonna 2005, minkä jälkeen lakia on muutettu pienin lisäyksin. Mikäli uusi kokonaisuudistus on tulossa lähitulevaisuudessa, oletan että lainsäätäjät kiinnittää siinä huomiota viittauskäytännön soveltavuuteen. Viitteitä tästä voidaan nähdä vuonna 2019 voimaan tulleen *lain rajavartiolaitoksen rikostorjunnasta* valmisteluaineistossa. Sen mukaan muun muassa ”rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksia koskevissa säännöksissä viitataan poliisilakiin, esitutkintalakiin ja pakkokeinolakiin. Perus- ja ihmisoikeuksiin kohdistuvista viranomaistoimivaltuuksista tulee kuitenkin säätää täsmällisesti ja tarkkarajaisesti kutakin viranomaista koskevissa laeissa. Lähtökohtana on välttää viittaustekniikkaa”<sup>128</sup>. Kyseisen lakiesityksen luonnokseen liittyen eduskunnan apulaisoikeusasiamies lausui vuorostaan olevansa tyytyväinen, että Rajavartiolaitoksen rikostorjunnan toimivaltuuksia koskevat säännökset saadaan täsmällisiksi

---

128 HE 41/2017 vp, s. 10.

ja yhteen lakiin. Samassa lausunnossa hän kuitenkin tunnusti myös viittaustekniikan hyvän puolen, sääntelyn säilymisen samanlaisena eri viranomaisissa.<sup>129</sup>

Edellä mainituissa kannanotoissa viitataan toimivaltuuksia koskevaan sääntelyyn, mutta niissä mainittu periaate soveltuu nähdäkseni hyvin myös asianosaisten asemaan. Haaste on kummankin osalta sama: Viittaustekniikka vaikeuttaa merkittävästi kokonaistulkinnan muodostamista, mikä taas ei rajoitu pelkästään tutkielman tekijöiden haasteeksi. Sisäministeriö on 22.1.2020 tekemällään päätöksellä asettanut hankkeen arvioimaan rajavartiolainsäädännön muutostarpeita. Yhtenä tavoitteena on rajojen valvontaa ja rajatarkastusta koskevan lainsäädännön toimivuuden ja muutostarpeiden arviointi.<sup>130</sup> Tutkielmassa esitettyyn problematiikkaan saattaa siis olla tulossa parannusta, ja vähimmilläänkin lienee odotettavissa että viittauskäytännön tarkoituksenmukaisuus arvioidaan uudelleen vaikka sitä päädyttäisiinkin jatkamaan.

Tutkielma tarkasteli asianosaisten asemaa pelkästään lainopillisesta näkökulmasta, ilman käytännöllisiä tai eettismoraalisia kannanottoja. Pelkästään tästä voi näkökulmaa muuttamalla tai laajentamalla johtaa useita mahdollisia jatkotutkimusaiheita. Aihepiiriä olisi mahdollista laajentaa esimerkiksi tutkimalla rajatarkastusta tekevien virkamiesten käsityksiä asianosaisten asemasta. Hehän ovat lain soveltamisessa avainasemassa, ja lainsäädännön käytännön vaikutukset näkyvät nimenomaan heidän toimiensa kautta. Toinen potentiaalinen jatkotutkimuksen aihe olisi enemmän oikeuslähdeopillinen: Miten ja miksi asianosaisten asemaa koskeva sääntely rajatarkastuksessa on muotoutunut nykyisenlaiseksi? Omissa johtopäätöksissäni väitin että nykytilanne ei ole järin selkeä, mutta pohdin vain vähän sitä miten siihen on päädytty. Kolmanneksi, aihepiiriä voisi myös olla hedelmällistä lähestyä kansainvälisen oikeuden näkökulmasta. Mitä Suomea sitovissa kansainvälisissä sopimuksissa ja EU-oikeuslähteissä sanotaan asianosaisten asemasta ja miten hyvin kansallinen lainsäädäntömme vastaa tätä sääntelyä?

---

129 AOA 2355/2016 (6.7.2016)

130 Sisäministeriön rajavartio-osaston asettamispäätös 22.1.2020: Rajavartiolainsäädännön muutostarpeiden arviointi. RVL Dno-2019-1722.

## LÄHTEET

### Kirjallisuus

- Aarnio, Aulis*: Oikeussäännösten systematisointi ja tulkinta. Teoksessa Häyhä, J (toim):  
Minun metodini. Porvoo 1997.
- Aer, Janne*. Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Helsinki 2016.
- Carr, Richard*: Fortress Europe – Dispatches from a Gated Continent. Lontoo 2012.
- Helminen, Klaus – Kuusimäki, Matti – Rantaeskola, Satu*: Poliisilaki. Helsinki 2012.
- Helminen, Klaus – Fredman, Markku – Kanerva, Janne – Tolvanen, Matti – Viitanen, Marko*:  
Esitutkinta ja pakkokeinot. 5. uudistettu painos. Helsinki: Talentum.
- Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen  
julkaisuja 17. Helsingin yliopisto. Helsinki 2011.
- Husa, Jaakko – Pohjalainen, Teuvo*: Julkisen vallan oikeudelliset perusteet – Johdatus  
julkisoikeuteen. Helsinki 2014.
- Husa, Jaakko – Mutanen, Anu – Pohjalainen, Teuvo*. Kirjoitetaan juridiikkaa. Helsinki 2008.
- Kallio, Heikki – Kotkas, Toomas – Palander, Jaana(toim.)*: Ulkomaalaisoikeus. Helsinki  
2018.
- Kulla, Heikki*: Hallintomenettelyn perusteet. Helsinki 2003.
- Mäenpää, Olli*: Hallinto-oikeus. Helsinki 2013.
- Sirén, Torsti – Pekkarinen, Otto*: Tieteenfilosofis-metodologisia perusteita pro gradu -  
tutkielman laadintaan. Maanpuolustuskorkeakoulu, Johtamisen ja sotilaspedagogiikan  
laitos. Julkaisusarja 3: Työpapereita nro 3. Helsinki 2017.
- Tolonen, Hannu*: Oikeus ja sen tulkinnat. Teoksessa Häyhä, J (toim). Minun metodini. Porvoo  
1997.
- Virolainen, Jyrki – Pölönen, Pasi*: Rikosprosessioikeus II – Rikosprosessin osalliset. Helsinki  
2004.

### EU säädökset

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01)

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta  
2016, henkilöiden liikkumisesta rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä(Schengenin  
rajasäännöstö).

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009, annettu 13 päivänä heinäkuuta  
2009, yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta(viisumisäännöstö).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2004/38/EY, annettu 29 päivänä huhtikuuta 2004, Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella, asetuksen (ETY) N:o 1612/68 muuttamisesta ja direktiivien 64/221/ETY, 68/360/ETY, 72/194/ETY, 73/148/ETY, 75/34/ETY, 75/35/ETY, 90/364/ETY, 90/365/ETY ja 93/96/ETY kumoamisesta.

### **Valtiosopimukset**

*SopS 32/1960*: Sopimus Suomen Tasavallan Hallituksen ja Sosialististen Neuvostotasavaltain Liiton Hallituksen kesken Suomen ja Neuvostoliiton välisellä valtakunnan rajalla noudatettavasta järjestyksestä ja rajatapahtumain selvittämisjärjestyksestä.

*SopS 77/1968*: Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus

*SopS 85-86/1998*: Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla

### **Lainvalmisteluaineisto**

*HE 14/1985 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle esitutkintaa ja pakkokeinoja rikosasioissa koskevaksi lainsäädännöksi

*HE 57/1994 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 6/1997 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle oikeudenkäyttöä, viranomaisia ja yleistä järjestystä vastaan kohdistuvia rikoksia sekä seksuaalirikoksia koskevien säännösten uudistamiseksi.

*HE 42/1998 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksesta.

*HE 72/2002 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta

*HE 28/2003 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi

*HE 151/2003 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi annetun hallituksen esityksen (HE 28/2003 vp) täydentämisestä.

*HE 6/2005 vp*: Hallituksen esitys Eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajaväyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

*HE 224/2010 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle poliisilaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 220/2013 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta sekä eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*HE 134/2013 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

*HE 169/2014 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

*HE 172/2014 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain sekä säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä annetun lain muuttamisesta.

*HE 64/2016 vp:* Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

*PeVM 6/2000 vp:* Hallituksen esitys laiksi valtioneuvoston oikeuskanslerista ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

*PeVM 2/2002 vp:* Hallituksen esitys laiksi eduskunnan oikeusasiamiehestä.

*Oikeusministeriö:* Laittoman maahantulon järjestäminen. Rangaistussäännöksen tarkistaminen. Komiteamietintö. 2013.

### **Laillisuusvalvojen ratkaisut ja lausunnot**

AOA 877/4/07 (18.8.2009): Apulaisoikeusasiamiehen päätös 18.8.2009 kanteluun neuvontavollisuuden laiminlyönnistä työmarkkinatukiasiassa

AOA 2626/4/11 (17.7.2012): Apulaisoikeusasiamiehen päätös 17.7.2012 kanteluun valokuvauksesta rajatarkastuksen yhteydessä

AOA 2355/2016 (6.7.2016): Apulaisoikeusasiamiehen lausunto 6.7.2016 hallituksen esitysluonnoksesta laiksi rikostorjunnasta Rajavartiolaitoksessa ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

### **Muut lähteet**

Maahanmuuttovirasto: Turvapaikkatutkinta siirtyy poliisilta Maahanmuuttovirastolle 1.3.2016.  
[https://migri.fi/artikkeli/-/asset\\_publisher/turvapaikkatutkinta-siirtyy-poliisilta-maahanmuuttovirastolle-1-3-20-1](https://migri.fi/artikkeli/-/asset_publisher/turvapaikkatutkinta-siirtyy-poliisilta-maahanmuuttovirastolle-1-3-20-1). Noudettu 4.2.2020.

Oikeusministeriö: Lainkirjoittajan opas. <http://lainkirjoittaja.finlex.fi>. Noudettu 2.3.2020.

Perustietoa Euroopan unionista: Jäsenmaat  
[https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_fi](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_fi). Noudettu 4.2.2020

Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2018

Rajavartiolaitoksen tilinpäätös 2019

Rajavartiolaitoksen vuosikertomus 2018

Sisäministeriön rajavartio-osaston asettamispäätös 22.1.2020: Rajavartiolainsäädännön muutostarpeiden arviointi. RVLDno-2019-1722.

Valtioneuvoston kanslia: Tietoa brexitistä. <https://vnk.fi/tietoa-brexitista>. Noudettu 4.2.2020