



Rajavartio-osasto
Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus

Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä

Valtioneuvoston aiemmat päätökset

Valtioneuvosto on 16.11.2023 alkaen tehnyt useita päätöksiä Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla tapahtuneen sääntöjenvastaisen maahantulon ilmiön vuoksi (SM/2023/4, SM/2023/9, SM/2023/15, SM/2023/24, SM/2023/27, SM/2024/3, SM/2024/5 ja SM/2024/19). Rajavartiolaitoksen ja muiden viranomaisten tekemien havaintojen ja saamien tietojen perusteella on selvää, että ilmiö on ollut vieraan valtion viranomaisten tai muiden toimijoiden käynnistämä ja edesauttama. Sääntöjenvastainen maahantulo on aiheuttanut vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle Suomessa. Valtioneuvoston päätösten tavoitteena on ollut ilmiön pysäyttäminen.

Voimassa olevan valtioneuvoston päätöksen (SM/2024/19; 4.4.2024) mukaan kaikki itärajan rajanylityspaikat Vainikkalan rajanylityspaikkaa lukuun ottamatta sekä huvialusliikenteelle tarkoitetut Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion vesiliikenteen rajanylityspaikat ovat suljettuja toistaiseksi. Kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen ulkorajoilla on keskitetty rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) 6 ja 8 §:ssä tarkoitetuille lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille lukuun ottamatta suljettuja Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion rajanylityspaikkoja.

Rajavartiolaitos on laatinut päätöksen voimassaoloaikana 11 väliarviota päätöksen voimassaolon edellytyksistä sekä päätöksen sisällöstä ja laajuudesta. Arvion perusteena on ollut Rajavartiolaitoksen eri lähteistä keräämistä tiedustelutiedoista koostama itärajan turvallisuustilanteeseen liittyvä turvaluokiteltu raportti. Rajavartiolaitoksen omien tietojen lisäksi arvioissa on käytetty keskusrikospoliisilta ja suojelupoliisilta saatuja tietoja ja arvioita. Raportti ja Rajavartiolaitoksen arvio on toimitettu kuukausittain sisäministerille. Asiaa ei ole päätöksen voimassaolon aikana käsitelty valtioneuvoston yleisistunnossa.

Tilanne Suomessa ja lähialueilla

Välineellistetyt maahantulon uhkataso

Turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla jatkuu jännittyneenä Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan vuoksi. Turvallisuusympäristön jännitteet heijastuvat Suomen rajaturvallisuustilanteeseen itärajalla ja merialueella. Sääntöjenvastaisen

maahantulon salliminen sekä sen välineellistäminen on yksi keinoista vaikuttaa Suomen ja EU:n rajaturvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansalliseen turvallisuuteen. Aloitettuaan hyökkäyssodan Ukrainassa Venäjä on toteuttanut erilaisia vaikuttamis- ja sabotaasitoimia myös muita maita kohtaan.

Välineellistetyn maahantulon uhka Venäjältä Suomeen on edelleen korkealla tasolla. Kun valtioneuvosto päätti ensimmäisen kerran rajanylityspaikkojen sulkemisesta marraskuussa 2023, turvapaikanhakijoiden määrä oli merkittävässä kasvussa.

Syksyllä 2023 alkanut siirtolaisten saapuminen Suomen rajoille jatkui joulukuussa 2023 välittömästi Suomen avattua rajanylityspaikat Vaalimaalla ja Niiralassa. Liikenne ruuhkautui vakavasti, eikä laillista rajanylitykliennettä ollut mahdollista järjestää sujuvasti ja turvallisesti. Suomeen saapui ilmiön aikana 31.7.2023–31.1.2024 yhteensä 1312 kolmannen maan kansalaista itärajan rajanylityspaikkojen ja maastorajan kautta. Henkilöt hakivat turvapaikkaa Suomesta. Kaikki saapuneet tulivat Suomeen ilman Schengen-viisumia tai muuta maahantuloon vaadittavaa matkustusasiakirjaa. Osa henkilöistä oli oleskellut tai oli saapunut myös Venäjälle laittomasti. Eniten havaittiin Syyrian, Somalian, Jemenin ja Irakin kansalaisia. Ennen välineellistämislammiötä itärajan rajanylityspaikoille on tullut yksittäisiä kansainvälisen suojelun hakijoita nyt kyseessä olevista maista.

Välineellistäminen lisäsi rajaliikenteeseen ja turvapaikanhakijoihin liittyviä turvallisuusriskejä. Rajanylityspaikkojen avaaminen joulukuussa 2023 lisäsi onnettomuuksien ja voimankäyttötilanteiden riskiä avatuilla rajanylityspaikoilla, kun Suomeen pyrki suuri määrä ihmisiä lyhyessä ajassa. Järjestyksen ylläpitoon, liikenteenohjaukseen ja estelaitteiden ympärivuorokautiseen valvontaan jouduttiin sitomaan merkittävästi viranomaisresursseja. Kaksi henkilöä tunkeutui Suomen puolelle estelaitteiden läpi.

Venäjän viranomaisten toiminnan vuoksi tilanne erityisesti Vaalimaan rajanylityspaikalla oli yleisen järjestyksen sekä liikenneturvallisuuden näkökulmasta erittäin haastava. Rajavartiolaitoksen havaintojen perusteella tilanne ei ollut ajoittain myöskään Venäjän viranomaisten hallinnassa. Rajavartiolaitoksen arvion mukaan tilanne todennäköisesti kehittyisi vastaavasti, mikäli rajanylityspaikkoja avattaisiin.

Rajanylityspaikkojen avaaminen ja rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen niillä sitoi joulukuussa 2023 huomattavan suuren määrän Rajavartiolaitoksen resursseja sekä tukena työskennelleiden muiden viranomaisten voimavaroja. Myös turvapaikanhakijoiden rekisteröiminen kuormitti viranomaisia. Muita tehtäviä jouduttiin valtakunnallisesti priorisoimaan. Jatkuessaan ilmiö sitoisi uudestaan merkittävän osan koko Rajavartiolaitoksen resursseista ja tukitarpeiden kautta kuormittaisi myös muita viranomaisia.

Venäjän viranomaisten rooli

Välineellistämislammiön aikana maahan tulleiden haastatteluista saatujen tietojen perusteella on todennäköistä, että Suomen rajalle pääsemisen edellytyksenä on ollut maksaa salakuljettajille ja Venäjän viranomaisille. Ilmiön jatkuminen ylläpitäisi tilannetta, jossa siirtolaisiin kohdistuisi taloudellisen hyväksikäytön ja muun epäasiallisen kohtelun uhka Suomen rajan läheisyydessä.

Itärajan ilmiöön on liittynyt myös laittoman maahantulon järjestämisrikollisuutta. Rajavartiolaitos on saanut Suomesta eteenpäin järjestämiseen liittyviä havaintoja ajoittain edelleen. Salakuljettajat ovat markkinoineet Suomen reittiä sosiaalisessa mediassa lähtömaissa sekä Venäjällä oleskeleville, hyödyntäneet Venäjän löyhää viisumipolitiikkaa, järjestäneet lentoja ja kuljetuksia sekä ottaneet palveluistaan siirtolaisilta huomattavia summia rahaa. Valko-Venäjällä oleskelleiden siirtolaisten houkuttelu Suomen-reitille korostui joulukuussa 2023. Tällä hetkellä Suomen reitin markkinoiminen sosiaalisessa mediassa on vähäistä, ja Suomen rajanylityspaikkojen kiinniolo on laajasti tiedossa. Suomen reitistä kuitenkin yhä keskustellaan sosiaalisen median kanavilla.

Vaikka ilmiöön liittyy rikollisten toimintaa laittoman maahantulon järjestämiseksi sekä maahantulijoiden omaehtoista toimintaa, Venäjän viranomaisten osuus ilmiön syntymiseen ja yllä pysymiseen on maahantulutarkastuksissa ja haastatteluissa saatujen tietojen perusteella selvä.

Neuvottelemalla Venäjän viranomaisten kanssa syksyllä 2023 ei saatu asiassa aikaan ratkaisua ja tilannetta vakautettua normaaliksi huolimatta tehostetusta rikostorjuntatietojen antamisesta. Venäjän osapuoli on toistaiseksi suhtautunut pidättyvästi rajavaltuutettujen neuvotteluavauksiin ja ilmiön hallintaan liittyviin esityksiin. Venäjän rajavartiopalvelun keskusjohtoisuus vaikeuttaa Venäjän rajavartiopalvelun toiminnan ennakoitavuutta.

Tammikuussa 2024 ilmiö levisi talvisista olosuhteista huolimatta hetkellisesti myös maastorajalle. Tammikuun 2024 jälkeen laittomat maastorajan ylitykset laskivat kuitenkin aiempien vuosien tasolle. Tämän vuoksi voidaan arvioida, että ilmiön leviäminen maastoon ei todennäköisesti ollut Venäjän tai FSB:n keskushallinnon tahtotila, vaan kyse oli Venäjän viranomaisten rajanylityspaikoille järjestämän ilmiön aiheuttamien riskien realisoitumisesta. Rajanylityspaikkojen sulkemisen myötä tilanne itärajalla kyettiin rauhoittamaan, eikä siirtolaisia enää kerääntynyt rajan välittömään läheisyyteen.

Rajavartiolaitoksen arvion mukaan Venäjä on todennäköisesti tehostanut maastorajan valvontaa, ja pyrkii tällä hetkellä tavanomaiseen tapaan estämään luvattomia yrityksiä ylittää Venäjän ja Suomen välinen maastoraja. Kevään edetessä maastossa liikkuminen helpottuu, minkä myötä laittomien maastorajan ylitysten riski hieman kasvaa.

Turvapaikanhakijoiden tilanne Suomessa

Vaalimaan ja Niiralan rajanylityspaikkojen ollessa avattuna 14.–15.12.2023 saapui Suomeen liikenteen ajoittaisesta säännöstelystä huolimatta 325 turvapaikanhakijaa kahden vuorokauden aikana. Tämän tahdin jatkuminen olisi tarkoittanut noin 5000 turvapaikanhakijan saapumista Suomeen kuukaudessa.

Loppuvuoden 2023 turvapaikanhakijoiden määrien perusteella voidaan arvioida, että ilman rajanylitysliikenteen rajoittamista Suomeen olisi saapunut itärajan kautta todennäköisesti vähintään 10 000–20 000 turvapaikanhakijaa vuodessa, vaikka maahantulijoiden lukumäärissä olisi tapahtunut ajallista vaihtelua.

Suomeen itärajan kautta talvella 2023–2024 tulleista turvapaikanhakijoista hieman alle puolet on edelleen turvapaikkaprosessissa. Tähän mennessä tehdyistä päätöksistä n. 55 % on raukeamispäätöksiä, jotka on tehty hakijoiden kadottua vastaanottokeskuksesta. Yli 30 % turvapaikanhakijoista oli kadonnut

prosessista vuoden 2024 loppuun mennessä, eivätkä he tällä hetkellä ole enää Suomen turvapaikkajärjestelmän piirissä. Näistä henkilöistä valtaosa on jatkanut Suomesta edelleen muualle Eurooppaan.

Rajatilanteen pysyessä Suomen viranomaisten hallinnassa Suomeen saapuvien henkilöiden henkilöllisyys, maahantulon edellytykset henkilökohtaiset olosuhteet sekä mahdollinen avun tarve kyetään tutkimaan asianmukaisessa järjestyksessä. Tällä kyetään estämään niitä hyväksikäytön ym. riskejä, joita ilman viranomaiskontaktia maahan saapuvaan henkilöön itseensä kohdistuu, tunnistamaan avuntarpeessa olevat henkilöt sekä ne henkilöt, jotka voisivat maassa oleskellessaan aiheuttaa uhkaa muille.

Tilanne muilla EU:n ulkorajoilla

Baltian maiden ja Norjan Venäjän vastaisilla rajoilla tilanne on vakaa, ja rajoilla on havaittu vain yksittäisiä sääntöjenvastaisen maahantulon tapauksia.

Venäjä sulki Ivangorodin rajanylityspaikan ajoneuvoliikenteeltä helmikuussa 2024 jo aiemmin ilmoitetun remontin vuoksi. Remontin on ilmoitettu kestävän vuoden 2025 loppuun, ja sen aikana rajan ylittäminen on mahdollista vain jalan. Osa Suomesta Venäjälle kulkevasta liikenteestä kulkee Narva-Ivangorodin rajanylityspaikan kautta. Viron viranomaisilta saadun tiedon mukaan Narvan rajanylityspaikan kautta matkustaa Venäjälle kuukausittain noin 1000 Suomen kansalaista ja 1500 Suomen oleskeluluvan haltijaa. Luvussa on mukana myös Virossa ja Venäjällä asuvia henkilöitä. Noin 100 Suomen kansalaista ja 150 Suomen oleskeluluvan haltijaa matkusti Narvan rajanylityspaikan kautta Venäjälle kerran kuussa tai useammin.

Tilanne EU:n Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla säilyi epävakaana vuoden 2024 ajan. Sääntöjenvastaisia rajanylityksiä rekisteröitiin vuoden aikana 8 000 (+71% vrt. 2023), eli vastaava määrä kuin vuonna 2021, kun Valko-Venäjä aloitti välineellistetyn maahantulon hybridioperaation EU:n vastaisilla rajoillaan. Laittoman maahantulon paine kohdistui pääasiassa Puolan rajalle. Kesällä 2024 Puola, Liettua ja Latvia raportoivat siirtolaisten entistä aggressiivisemmasta käytöksestä. Kesäkuussa maahan pyrkinyt siirtolainen puukotti kuolettavasti puolalaista viranomaista. Puola perusti Valko-Venäjän vastaiselle rajalle nk. puskurivyöhykkeen, jolla liikkuminen on luvanvaraista. Puskurivyöhykkeen voimassaoloa on jatkettu aina 90 vuorokautta kerrallaan.

Vuoden loppua kohden sääntöjenvastaisten rajanylitysten määrät Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla laskivat erittäin todennäköisesti johtuen talvikuukasien heikoista sääolosuhteista. Vastaava laskeva trendi havaittiin myös edellisenä talvena. Sääntöjenvastaisten rajanylitysten määrä pysyi vuoden 2025 ensimmäisten viikkojen ajan hyvin matalalla tasolla ja kääntyi tämän jälkeen uudelleen nousuun keliolosuhteiden helpotuttua. Maaliskuun 2025 lopussa Puolan viranomaiset kertoivat sääntöjenvastaisten rajanylitysten lisääntyneen voimakkaasti. Merkittävä osa maahantulijoista saapuu Valko-Venäjälle Venäjän kautta.

Latvia sulki 16.3.2025 Latvian ja Valko-Venäjän välisen Paterniekin rajanylityspaikan väliaikaisesti noin vuorokaudeksi ja kielsi rajanylitykset 19.3.2025 alkaen muulta kuin ajoneuvoliikenteeltä sen jälkeen, kun rajanylityspaikalla oli pyrkinyt maahan kolmansien maiden kansalaisia.

Sääntöjenvastainen maahantulo EU:n eteläisillä ulkorajoilla rajanylityspaikkojen ulkopuolella laski merkittävästi vuonna 2024 verrattuna vuoteen 2023, jolloin havaittiin eniten sääntöjenvastaisia rajanylityksiä sitten

vuosien 2015–2016. Frontexin mukaan EU:n ulkorajoilla tehtiin vuoden 2024 aikana noin 240 000 sääntöjenvastaista rajanylitystä, mikä on 38 % vähemmän kuin edellisvuonna ja noin neljänneksen vähemmän kuin vuonna 2022.

Tammi-helmikuussa 2025 EU:n ulkorajoilla tehtiin noin 25 000 sääntöjenvastaista rajanylitystä, eli noin neljänneksen vähemmän kuin vastaavana ajanjaksona vuonna 2024. Keskeisimpinä reitteinä säilyivät tammi-helmikuussa itäisen ja keskisen Välimeren reitit sekä Länsi-Afrikan reitti. Huhtikuun alussa 2025 voimassa olevia päätöksiä sisärajavalvonnasta on kymmenellä EU-jäsenmaalla sekä Norjalla. EU-alueelle suuntautuvan muuttoliikepaineen vuoksi ulkorajavalvonta sekä jäsenmaiden turvapaikkajärjestelmät ovat voimakkaasti kuormittuneet.

Arvio tilanteesta ja sen kehittymisestä

Tilanne itärajalla on pysynyt olennaisilta osin muuttumattomana. Kuten edellä on kuvattu, Venäjän viranomaiset aiheuttivat syksystä 2023 alkaen laittoman siirtolaisuuden reitin syntymisen lähtömaista Suomen rajalle ja edistivät aktiivisesti välineellistetyn maahantulon ilmiötä Suomen rajalla. Sosiaalinen media ja rikollisuus osaltaan mahdollistivat ja voimistivat ilmiötä. Potentiaalisia ja kuvattuun ilmiöön kuuluvia välineellistettyjä maahantulijoita oleskelee nopeiden liikenneyhteyksien päässä Suomen rajasta esimerkiksi Pietarissa ja Moskovassa. Lisäksi kauttakulku lähtömaista Venäjän kautta Suomen rajalle on mahdollista tehdä päivissä, mikäli Venäjän viranomaiset sen edelleen mahdollistavat.

Ilmiöön liittyvien kolmansien maiden kansalaisten tavoitteena on Suomeen sekä Schengen-alueelle pääseminen. Samalla henkilöt toimivat Venäjän toteuttaman välineellistetyn siirtolaisuuden välineinä. Venäjälle saapumiseen käytettyjen viisumien vilpallinen hakeminen ja myöntäminen on ollut eräs ilmiötä voimistava tekijä. Sekundääriliike Suomesta muualle Schengen-alueelle on jatkunut.

Tammikuun 2024 aikana Kaakkois-Suomen alueella havaittiin tapauksia, jossa suurehkot siirtolaisryhmät pääsivät maastoitse Suomen rajalle ja sen yli verraten helposti. Tämän jälkeen vastaavia tapauksia ei kuitenkaan havaittu. Venäjä kontrolloi raja-alueitaan ja päättää siellä tapahtuvasta kehityksestä. Ilmiön leviäminen suljetuille rajanylityspaikoille tai maastorajalle olisi selkeä eskalaatio, jota ei voida poissulkea.

Joulukuun 2023 jälkeen ei ole saatu havaintoja, joiden perusteella tilanteen voitaisiin katsoa oleellisesti muuttuneen tai riskin välineellistämisen jatkumiseen pienentyneen. Mikään käytettävissä olevista tiedoista ei viittaa siihen, että Venäjän viranomaiset olisivat Suomen vastaisilla rajoilla muuttaneet tai aikoisivat muuttaa toimintamalliaan.

Ilmiön jatkuessa se uhkasi vakavasti Suomen kansallista turvallisuutta sekä yleistä järjestystä Suomessa. Venäjän viranomaiset ovat osoittaneet halukkuutta siirtolaisten välineellistämiseksi Suomeen. Edellytykset ilmiön jatkumiselle ja mahdolliselle kiihtymiselle ovat olemassa. Rajavartiolaitoksen ja muiden viranomaisten arviot tukevat käsitystä siitä, että välineellistetyn laittoman maahantulon sekä myös muun laaja-alaisen vaikuttamisen uhkataso säilyy kohonneena pitkäkestoisesti.

Vaalimaalla joulukuussa 2023 nähdyn kaltainen jännittynyt tilanne voisi mahdollisesti johtaa suuremman siirtolaisjoukon maahan tunkeutumiseen joukkovoimalla tai väkivaltaa käyttäen. Siirtolaisten siirtyminen Suomen rajan

välittömään läheisyyteen nostaa myös siirtolaisiin kohdistuvia hyväksikäytön ja henkeen ja terveyteen liittyviä riskejä. Ennalta ehkäisemisen näkökulmasta tehokkain toimenpide on vähentää siirtolaisten omaa liikkeellelähtöhalukkuutta ja salakuljettajien mahdollisuuksia houkutella ihmisiä epävarmoihin olosuhteisiin.

Ilmiön jatkuminen sitoisi päivittäin merkittävän osan Rajavartiolaitoksen resursseista. Poliisin, Tullin ja Puolustusvoimien tehtävät Rajavartiolaitoksen tukena tulisivat erittäin todennäköisesti lisääntymään uudelleen.

Taustalla vaikuttava laittoman maahantulon järjestämisen potentiaali sekä sosiaalisen median mahdollisuudet todennäköisesti lisäävät ilmiön intensiteettiä nopeasti, mikäli rajanylityspaikkoja avattaisiin. Välineellistetyin maahantulon jatkuminen tarkoittaisi sitä, että kansallista turvallisuutta pyrittäisiin horjuttamaan ja maahan voisi syksyn 2023 tapaan saapua myös henkilöitä, joista on vaaraa yleiselle järjestykselle.

Edellä sanotun, viranomaisten vaikutusarvioiden sekä Rajavartiolaitoksen kokoamien havaintojen nojalla on perusteltua syytä epäillä, että laitton maahantulo Suomen itärajalla jatkuisi ja olisi vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa siten, että se vaikuttaisi kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen laaja-alaisesti sekä niitä ylläpitävien viranomaisten toimintaan.

Välineellistetyssä maahantulossa on ollut edellä sanotusti kyse nimenomaisesti Venäjän viranomaisten toiminnasta, joka on toistuvasti jatkunut. Kokonaisuuteen liittyvien arvioiden perusteella Venäjä on yrittänyt siirtolaisia laaja-alaisen vaikuttamisen välineenä käyttäen painostaa ja vaikuttaa Suomen päätöksentekoon ja valintoihin, rikkoa yhteiskunnan koheesiota ja pyrkiä saavuttamaan sellaisia Venäjälle koituvia hyötyjä, joihin Suomi ei vapaaehtoisesti ja omavalintaisesti olisi valmis. Ilmiön kiihtyminen joulukuussa 2023 ja tuolloin nähdyllä määrällä siirtolaisia toteutettu painostaminen ja sen jatkuminen olisi kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavaa.

Tarkempi arvio tilanteesta ja sen kehittymisestä on muistion salassa pidettävässä liitteessä.

Kansallinen lainsäädäntö

Rajavartiolaki

Rajavartiolain (578/2005) 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää kiireellisissä tilanteissa tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Sisäministeriön on esiteltävä tekemänsä päätös viipymättä valtioneuvoston yleisistunnolle.

Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi, ja jos kyse on:

1) lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä; tai

2) tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa.

Pykälän 3 momentissa säädetään, että jos valtioneuvosto on tehnyt 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, kansainvälistä suojelua voi hakea Suomen valtakunnanrajalla vain sellaisessa rajanylityspaikassa, johon kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty. Tästä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa ottaen huomioon lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet.

Pykälän 4 momentin mukaan rajanylityspaikkoja ei saa sulkea eikä kansainvälisen suojelun hakemista saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön mainitun uhan torjumiseksi. Sisäministeriön on tiedotettava päätöksestä riittävässä laajuudessa.

Pykälän 5 momentin mukaan pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) 5 §:ssä säädetään rajanylityspaikoista Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla. Asetuksen 6 §:ssä säädetään rajanylityspaikoista lentoliikenteessä ja 8 §:ssä rajanylityspaikoista vesiliikenteessä.

Rajanylitysluvasta säädetään rajavartiolaitain 13 §:ssä.

Rajavartiolaitain 11 §:n mukaan rajavartiomiehen on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Rajavartiolaitain 2 luvussa säädetään myös muista Rajavartiolaitoksen toiminnassa noudatettavista yleisistä periaatteista, kuten asiallisuuden, puolueettomuuden ja sovinnollisuuden periaatteista (6 §), suhteellisuusperiaatteesta (7 §), vähimmän haitan periaatteesta (7 a §) ja tarkoitussidonnaisuuden periaatteesta (7 b §). Tarvittaessa toimenpiteistä on luovuttava rajavartiolaitain 9 §:n mukaisesti.

Muu lainsäädäntö

Valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 6 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee rajavalvonnan väliaikaista palauttamista sisärajoille, rajanylityspaikan väliaikaista sulkemista, rajanylitysliikenteen rajoittamista ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevat päätökset.

Ulkomaalaislain (301/2004) 94 §:n mukaan turvapaikkamenettelyssä käsitellään Suomen rajalla tai alueella viranomaiselle esitetty hakemus, jonka perusteena on tarve saada kansainvälistä suojelua. Ihmisoikeuksiensa vaarantumiseen vetoavan ulkomaalaisen katsotaan hakevan turvapaikkaa, jollei hän nimenomaan muuta ilmoita. Lain 95 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätettävä poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen.

Perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa sääntelyä kuvataan jäljempänä.

Keskeinen EU-lainsäädäntö

Schengenin rajasäännöstö

Schengenin rajasäännösten (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399) 2 artiklan 8 kohdan mukaan rajanylityspaikalla tarkoitetaan toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylityspaikkaa. Ulkorajoilla tarkoitetaan Suomen ja EU- tai Schengen-alueeseen kuulumattoman valtion välisiä rajoja. Schengenin rajasäännösten 5 artiklan mukaan ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina. Tämä tarkoittaa toisin sanoen sitä, että ulkorajan ylittäminen muualta on kiellettyä.

Schengenin rajasäännösten 5 artiklan heinäkuussa 2024 voimaan tulleen uuden 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat erityisesti EU:n kriisiasetuksessa tarkoitettussa muuttajien välineellistämiseen liittyvässä tilanteessa väliaikaisesti sulkea tiettyjä komissiolle ilmoitettuja rajanylityspaikkoja tai rajoittaa niiden aukioloaikoja, jos olosuhteet sitä edellyttävät. Toimenpiteet on pantava täytäntöön oikeasuhteisesti ja ottaen huomioon muun muassa kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet. Toimenpiteet vastaavat rajavartiolain 16 §:n sääntelyä.

Menettelydirektiivi

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU (uudelleenlaadittu) soveltuu kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen. EU:n vastuunmäärittämisasetuksen 604/2013 eli ns. Dublin-asetuksen mukaan jäsenvaltioiden on käsiteltävä jokaisen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön minkä tahansa jäsenvaltion alueella tai rajalla tai kauttakulkualueella tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Turvapaikkahakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, ja tämä jäsenvaltio on se, joka asetuksessa esitettyjen perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä.

Unionin lainsäädännössä on siten asetettu jäsenvaltioille selkeä velvoite käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tähän velvoitteeseen ei ole säädetty kansallista harkintavaltaa edes tilanteissa, joissa suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Menettelydirektiivi jättää kuitenkin kansallisessa laissa määriteltäväksi ne viranomaiset, joille kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen voi tehdä, joka sen rekisteröi ja jolle hakemuksen voi jättää. Direktiivi ei myöskään rajoita kansallista harkintavaltaa sen suhteen, missä paikoissa hakemus voidaan rekisteröidä ja jättää. Direktiivin 6 artiklan 3 kohdan mukaan jäsenvaltio voi edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään määrättyyn paikkaan. Direktiivissä ei kuitenkaan täsmennetä, missä rekisteröinnin on tapahduttava. Direktiivin 6 artiklan 1 kohdassa edellytetään ainoastaan, että kun henkilö tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, hakemus on rekisteröitävä.

EU:n kriisiasetus

EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen kuuluva ns. kriisiasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1359 muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta) antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden esimerkiksi poiketa tietyistä EU:n turvapaikkalainsäädännön menettelysäännöistä tietyissä maahantulon häiriötilanteissa, kuten joukoittaisessa maahantulotilanteessa tai muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa. Muuttoliikkeen välineellistämällä tarkoitetaan asetuksessa tilannetta, jossa jokin kolmas maa tai vihamielinen valtiosta riippumaton toimija kannustaa kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä siirtymään ulkorajoille tai jäsenvaltioon tai helpottaa sitä, silloin kun tavoitteena on horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja kun tällaiset toimet ovat omiaan vaarantamaan jäsenvaltion keskeiset tehtävät, myös yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.

Jäsenvaltiot voivat muun muassa pyytää mahdollisuutta pidentää hakemusten rekisteröintiaikaa, rajamenettelyn ja paluurajamenettelyn kestoa sekä laajentaa rajamenettelyn soveltamisalaa. Muuttoliikkeen välineellistämistilanteessa hakemusten rekisteröintiaikaa voidaan pidentää jopa neljään viikkoon normaalista viidestä päivästä. Sekä rajamenettelyn että paluurajamenettelyn kestoa voidaan pidentää kuudella viikolla normaalista 12 viikosta, ja rajamenettelyssä voidaan tutkia kaikkien välineellistämisen kohteena olevien hakijoiden hakemukset. Muita poikkeuksia turvapaikkamenettelyä koskevista säännöksistä ei ole välineellistämistilanteessa kriisiasetuksen mukaan mahdollista tehdä.

Kriisiasetuksen mukaan jäsenvaltio voi myös pyytää yhteisvastuutoimia tilanteensa helpottamiseksi. Lopullisesti asiasta päättää komission tekemän ehdotuksen pohjalta neuvosto. Toteutettavia toimia voivat olla turvapaikanhakijoiden tai erikseen sovitusti kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, taloudellinen tuki, ns. responsibility offsetit (jäsenvaltio ottaisi vastuun hakemuksen käsittelystä eikä siirtäisi hakijaa vastuuvaltioon), ns. muut tukitoimet, joita hyötyvä jäsenvaltio tarvitsee (esim. asiantuntija- tai materiaalituki), tilanteeseen vastaamiseen tähtäävä yhteistyö kolmansien valtioiden kanssa, tai mitkä tahansa muut tilanteeseen vastaamiseksi tarvittavat toimet. Toimet vastaavat pitkälti SEUT 78 artiklan 3 kohdan mukaisia toimia, joita vuonna 2021 ehdotettiin Puolan, Latvian ja Liettuan hyväksi Valko-Venäjän toimien aiheuttamaan akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi.

EU:n kriisiasetuksen mukaiset toimet parantavat välineellistetyn maahantulon hallintaa, mutta niillä ei voida torjua tai ennalta estää tilannetta, jossa vieras valtio välineellistää maahantulijoita tarkoituksenaan horjuttaa kohdevaltion kansallista turvallisuutta tai täysivaltaisuutta.

Komission tiedonanto välineellistetystä maahantulosta

Komissio antoi 11.12.2024 tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM(2024) 570 final). Tiedonannossa käsitellään haasteita EU:n Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisilla maaulkorajoilla ja niistä aiheutuvaa uhkaa unionin turvallisuudelle, EU:n politiikkatoimia ja operatiivista tukea sekä asiaa koskevia oikeussäätöjä.

Komission näkemyksen mukaan unionin turvallisuuden ja jäsenvaltioiden alueellisen koskemattomuuden takaamiseksi on välttämätöntä, että Venäjän ja Valko-Venäjän rajanaapureina olevat jäsenvaltiot voivat toimia päättäväisesti ja vakaasti valvoakseen unionin ulkorajoja tehokkaasti. Jäsenvaltiot ovat vastuussa yleisen järjestyksen ylläpitämisestä ja sisäisen turvallisuuden takaamisesta alueellaan. Niillä on velvollisuus toteuttaa kaikki ulkorajojen tehokkaan valvonnan ja hallinnan edellyttämät toimenpiteet korkean turvallisuustason varmistamiseksi unionissa siten kuin EU:n lainsäädännössä edellytetään. Komission mukaan kansainvälinen oikeus ja EU:n lainsäädäntö sallivat, että jäsenvaltiot puuttuvat päättäväisesti tilanteisiin, joissa se on tarpeen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, kunnioittaen samalla kaikkien niiden henkilöiden oikeuksia, joihin toimenpiteet kohdistuvat.

Tiedonannossa todetaan, että EU:n kriisiasetus antaa eräitä toimintamalleja sellaisiin välineellistämisen tilanteisiin, joista säädetään kyseisessä asetuksessa. Tiettyihin näihin tilanteisiin verrattuna poikkeuksellisiin tilanteisiin voidaan tiedonannon mukaan vastata täydentämällä kriisiasetuksen keinoja muilla välineillä. Tällaisia tilanteita ovat erityisesti sellaiset, joissa muuttoliikettä käytetään aseena. Komissio viittaa tältä osin Venäjän ja Valko-Venäjän toimintaan.

Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon vihamielisten valtioiden taholta tulevat hybridiuhat, jotka vaarantavat jäsenvaltioiden turvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden sekä yleisen järjestyksen ylläpitämisen, jäsenvaltiot voivat ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen ulkoisilta uhkilta. Komissio viittaa tiedonannossaan SEU-sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaan ja SEUT 72 artiklaan. SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. SEUT 72 artiklan mukaan V osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. Artiklan on katsottu periaatteessa mahdollistavan EU-sekundaarilainsäädännöstä poikkeamisen yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa.

Koska unionin turvallisuuteen ja jäsenvaltioiden alueelliseen koskemattomuuteen kohdistuva uhka on luonteeltaan vakava ja jatkuva, jäsenvaltiot voivat komission mukaan vedota perussopimuksen määräyksiin mennäkseen poikkeuksellisesti ja tiukoin edellytyksin pidemmälle kuin EU:n johdetussa oikeudessa tällä hetkellä säädetään. Toimissa, joihin jäsenvaltiot ryhtyvät kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi perussopimusten mukaisesti, tulee kuitenkin noudattaa EU:n lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja edellytyksiä. Komissio viittaa Schengenin rajasäännöstöön, joka velvoittaa jäsenvaltiot suojelemaan EU:n ulkorajoja. Jäsenvaltioilla on periaatteellinen oikeus valvoa muiden maiden kansalaisten maahantuloa, oleskelua ja maastapoistumista. Jäsenvaltioiden on EU:n ulkorajoja valvoessaan samalla kunnioitettava perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta. Kaikkien toimenpiteiden tulee olla oikeasuhteisia ja sopivia Venäjän ja Valko-Venäjän aiheuttaman uhan torjumiseksi ja niiden on rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä. Kansallisen turvallisuuden suojelemiseen tähtääviä toimenpiteitä toteuttaessaan jäsenvaltioiden on kuvattava, miksi valitut toimet ovat tarpeen. Toimenpiteiden, jotka voivat johtaa tiettyjen perusoikeuksien rajoittamiseen, tulee myös olla luonteeltaan väliaikaisia.

Komissio toteaa, että jäsenvaltioiden on kyettävä tekemään se mikä niiden on tarpeen puolustautuakseen Venäjän ja Valko-Venäjän hybridihyökkäyksiltä ja taatakseen kansallisen turvallisuutensa, yleisen järjestyksensä ja suvereniteettinsä. Jäsenvaltioiden voi olla tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin, jotka saattavat merkitä vakavaa puuttumista perusoikeuksiin, kuten turvapaikkaoikeuteen ja liitännäisiin takeisiin.

Tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä EU-oikeudellisista reunaehdoista.

Suomen ja Venäjän välinen rajanylityspaikkasopimus

Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista tehdyn sopimuksen (SopS 66/1994, jäljempänä *rajanylityspaikkasopimus*) 6 artiklan 2 kohdan mukaan kansainvälisten rajanylityspaikkojen kautta kulkeva liikenne voidaan pysäyttää tai sitä voidaan rajoittaa vakavista terveydellisistä syistä, yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tai luonnonmullistusten johdosta. Sopimuspuoli, joka on aikeissa pysäyttää liikenteen tai rajoittaa sitä, on velvollinen ilmoittamaan tästä toiselle sopimuspuolelle diplomaattiteitse viimeistään viittä vuorokautta aiemmin. Artiklan 3 kohdan mukaan kiireellisissä tapauksissa ilmoitus on annettava viimeistään 24 tuntia ennen suunniteltua liikenteen pysäyttämistä. Kyse on yksipuolisesta toimesta, joka poikkeaa sopimuksen 3 artiklan mukaisesta menettelystä ja sopimuksen täydentämisestä.

Perusoikeudet ja Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Rajanylitysliikennettä koskevia rajoituksia harkittaessa on otettava huomioon erityisesti liikkumisvapaus, ihmisten yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto, perhe-elämän suoja, omaisuuden suoja, oikeus työhön ja elinkeinovapaus sekä oikeusturva. Perustuslain lisäksi on huomioitava Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Tältä osin keskeisiä sopimuksia ovat erityisesti yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/1990, siihen myöhemmin tehtyine muutoksineen, jäljempänä EIS), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976, jäljempänä KP-sopimus) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976, jäljempänä TSS-sopimus) ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 2/1998). Sovellettavaksi tulee myös muun muassa EU:n perusoikeuskirja.

Keskeisimmät kansainväliseen suojeluun liittyvät kansainväliset sopimukset ovat YK:n puitteissa 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus (SopS 77/1968, jäljempänä Geneven pakolaisyleissopimus), jota on täydennetty vuonna 1967 tehdyllä lisäpöytäkirjalla pakolaisten oikeusasemasta, sekä EIS. Kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat näiden sopimusten osapuolia. Turvapaikka-asioissa sovellettavaksi voivat lisäksi tulla muun muassa kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989), KP-sopimus sekä muita Euroopan neuvoston tai YK:n keskeisiä ihmisoikeussopimuksia. Huomioon on otettava myös EU:n perusoikeuskirja, jonka 18 artiklassa säädetään oikeudesta turvapaikkaan.

Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta, ellei hänen matkustusoikeuttaan ole matkustuskiellolla tai muutoin lakiperusteisesti rajoitettu. Pykälän 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Liikkumisvapautta suojataan myös KP-sopimuksen 12 artiklassa ja EIS:n 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklassa. KP-sopimuksen 12 artiklan mukaan jokainen voi vapaasti lähteä mistä tahansa maasta, myös omastaan, eikä keneltäkään saa mielivaltaisesti kieltää oikeutta tulla omaan maahansa.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan 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. Sama periaate sisältyy useisiin keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, kuten Geneven pakolaisyleissopimuksen 33 artiklaan, KP-sopimuksen 7 artiklaan, kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklaan sekä EIS:n 3 artiklaan. Lisäksi vastaavasta periaatteesta säädetään EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklassa, määritelmädirektiivin 21 artiklassa sekä ulkomaalaislain 147 §:ssä.

Palautuskielto kattaa kaikki sellaiset tilanteet, joissa ulkomaalainen siirretään toiseen valtioon Suomen valtion viranomaisten toimesta. Kielto kattaa myös välilliset palauttamisen tilanteet, joissa valtio luovuttaa ulkomaalaisen toiseen valtioon, joka luovuttaisi sinne luovutetun henkilön edelleen säännösten kieltämiin olosuhteisiin. Palautuskieltoa on käsitelty laajasti muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Perustuslain 9 §:n 4 momentin on katsottu kattavan palautuskiellon lisäksi muun muassa EIS:n 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa määrätyn joukkokarkotuksen kiellon.

Pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden osalta on erityisesti huomioitava palautuskielto ja joukkokarkotuksen kieltä. Niistä ei EIS:n 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan perusteella saa poiketa edes poikkeusolojen aikana. Palautuskiellosta ei nimenomaisesti määrätä Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, mutta se on johdettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä erityisesti EIS:n 3 artiklasta, jossa kielletään kidutus ja epäinhimillinen kohtelu. Ulkomaalaisten joukkokarkotus kielletään EIS:n 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa. Myös EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklassa säädetään palautuskiellosta ja kielletään joukkokarkotukset.

Muita pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden osalta keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia ovat EIS:n 2 artiklassa turvattu oikeus elämään, 5 artiklassa turvattu oikeus vapauteen ja turvallisuuteen, 6 artiklassa turvattu oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, 8 artiklassa turvattu oikeus nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta, 13 artiklassa turvattu oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon sekä 14 artiklan mukainen syrjinnän kieltä. Vastaavat oikeudet on turvattu myös esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjassa sekä KP-sopimuksessa.

EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan perusteella EU-oikeus voi suojata perus- ja ihmisoikeuksia laajemmin kuin Euroopan ihmisoikeussopimus. EU-oikeus saattaa osin asettaa Euroopan ihmisoikeussopimusta tiukempia edellytyksiä sille, millä perusteilla jäsenvaltion alueella olevan henkilön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä voidaan rajoittaa.

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan,

vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto turvataan myös muun muassa EIS:n 14 artiklassa, KP-sopimuksen 26 artiklassa, kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 4 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 14, 20 ja 21 artiklassa.

Perustuslain 10 §:ssä turvataan yksityiselämän suoja, mikä sisältää myös perhe-elämän suojan. EIS:n 8 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia perhe-elämäänsä kohdistuvaa kunnioitusta. Perhe-elämän suojaa sivuaa myös kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 17 artikla, jonka mukaan sopimuspuolet sitoutuvat olemaan puuttumatta kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuteen solmia ja ylläpitää vapaita ja rauhanomaisia yhteyksiä yli rajojen toisissa valtioissa laillisesti oleskeleviin henkilöihin, varsinkin henkilöihin, joiden kanssa heillä on sama etninen, sivistyksellinen, kielellinen tai uskonnollinen identiteetti tai yhteinen kulttuuriperintö.

Perustuslain 15 §:ssä säädetään omaisuuden suojasta. Omaisuuden suoja turvataan myös muun muassa EIS:n ensimmäisen lisäpöytäkirjan 1 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 17 artiklassa. Perustuslain 18 §:ssä suojataan puolestaan oikeutta työhön ja elinkeinovapautta. Oikeutta työhön ja elinkeinovapautta suojataan myös EU:n perusoikeuskirjan 15 ja 16 artiklassa sekä TSS-sopimuksen 6 artiklassa.

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta. Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännös korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavaroja yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja (HE 309/1993 vp, s. 47). Jokaisen oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen ilmaistaan myös muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklassa, EIS:n 5 artiklan 1 kohdassa, KP-sopimuksen 9 artiklan 1 kohdassa ja YK:n ihmisoikeuksien julistuksen 3 artiklassa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) tai EU-tuomioistuin eivät ole toistaiseksi ratkaisseet tapauksia, jotka olisivat yhteneviä Suomen itärajan välineellistetyn maahantulon tilanteen kanssa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on edelleen vireillä useita Liettuaa, Latviaa ja Puolaa vastaan tehtyjä valituksia, jotka liittyvät maiden ja Valko-Venäjän välisten rajojen tilanteeseen vuosina 2021–2023. Näistä valituksista kolme (C.O.C.G. ja muut v. Liettua, nro 17764/22; H.M.M. ja muut v. Latvia, nro 42165/22; ja R.A. ja muut v. Puola nro 42120/22) siirrettiin vuoden 2024 kevään ja kesän aikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston käsiteltäväksi. EIT myönsi Suomelle sivuväliintulo-oikeuden kyseisissä valitusasioissa. Suomi antoi sivuväliintulokirjelmänsä EIT:lle 30.9.2024. Lisäksi EIT myönsi Suomelle puheoikeuden suuren jaoston pääkäsittelyihin, jotka pidettiin 12.2.2025. Sivuväliintuloissaan Suomi painotti, että Euroopan

muuttunut turvallisuuspoliittinen ympäristö ja välineellistetyn maahantulon erityispiirteet hybridivaikuttamisen keinona tulisi huomioida Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa välineellistetyn maahantuloon tilanteissa. Suomi piti tärkeänä, että välineellistetty maahantulo tunnustetaan EIT:n oikeuskäytännössä ja että Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamisessa myös valtioiden täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus huomioidaan asianmukaisesti.

EIT:ssä on käsitelty myös valtioneuvoston rajapäätöksiä koskeva valitusasia (D. ja muut v. Suomi nro 16398/24), joka kommunikoiitiin Suomelle maaliskuussa 2025. Suomi antaa asiassa vastineensa tuomioistuimen määrittämässä aikataulussa.

Tuomioistuinten aiempi ratkaisukäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus päättää ulkomaalaisten maahan pääsystä, maassa oleskelusta ja maasta poistamisesta (esim. M.N. ja muut v. Belgia nro 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen).

EIT antoi elokuussa 2021 väliaikaismääräyksen Valko-Venäjän rajatilannetta koskevaan valitukseen (R.A. ja muut v. Puola (nro. 42120/21) ja Ahmed ja muut v. Latvia (nro. 42165/21)). Väliaikaismääräyksessä tuomioistuin velvoitti Puolan ja Latvian toimittamaan kaikille Valko-Venäjän puolella rajaa oleville henkilöille humanitaaristyyppistä apua. Samalla se totesi, ettei tämä tarkoittanut, että Puolan tai Latvian tulisi päästää hakijat alueelleen ja viittasi vakiintuneeseen kansainvälisen oikeuden periaatteeseen, jonka mukaan suvereenilla valtiolla on oikeus – kansainvälisten velvoitteidensa rajoissa – päättää ulkomaalaisen tulosta alueelleen, siellä oleskelusta ja maasta poistamisesta. Molemmissa tapauksissa valittajat ovat pyrkimässä Valko-Venäjältä Puolaan (R.A. ja muut) tai Latviaan (Ahmed ja muut) tarkoituksenaan hakea kansainvälistä suojelua. Henkilöt eivät kuitenkaan onnistuneet ylittämään rajaa, mutta eivät päässeet palaamaan Valko-Venäjänkään alueelle. Tuomioistuin totesi henkilöiden olevan jumissa rajalla.

EIT on käsitellyt mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua ja siihen liittyvää palautuskieltoa ja joukkokarkotuksen kieltoa muun muassa tuomioissaan Ilias ja Ahmed v. Unkari (47287/15, 14.3.2017), M.K. v. Puola (40503/17, 42902/17 ja 43643/17, 23.7.2020), N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020), M.H. ja muut v. Kroatia (15670/18 ja 43115/18, 18.11.2021), A.A. ja muut v. Pohjois-Makedonia (5.4.2022), A.I. ja muut v. Puola (39028/17, 30.6.2022) sekä A.B. ja muut v. Puola (42907/17, 30.6.2022).

EIT on oikeuskäytännössään korostanut turvapaikanhakijan menettelyllisten oikeuksien velvoittavuutta. Tuomioistuin on pitänyt erityisen keskeisenä tosiasiallista mahdollisuutta jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus siten, että se tulee asiallisesti vireille (ks. EIT:n tuomiot A.I. ja muut v. Puola sekä A.B. ja muut v. Puola, 30.6.2022). Sopimuksen tehokkuus edellyttää, että valtiot varmistavat maahantulijoille aidon ja tehokkaan mahdollisuuden päästä laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. Valtiolla on oikeus rajata ulkomaalaisten tulo laillisiin rajanylityspisteisiin ja estää laittomat rajanylitykset, kunhan tällainen aito ja tehokas mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua on turvattu (ks. EIT:n tuomio, N.D. ja N.T. v. Espanja, suuri jaosto, 13.2.2020, sekä A.A. ja muut v. Pohjois-Makedonia, 5.4.2022).

Tapauksissa N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020) ja A.A. ja muut v. Pohjois-Makedonia (55798/16) EIT katsoi, että eräissä tilanteissa valtio voi palautuskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon estämättä poistaa alueelleen joukkovoimaa hyväksi käyttäen tunkeutuneen ryhmän, jolla olisi ollut tosiasiallinen mahdollisuus saada kansainvälistä suojelua koskevat hakemuksensa käsiteltäväksi siirtymällä lähellä olevalle rajanylityspaikalle ja esittämällä hakemuksensa siellä. Ratkaisuja tulkittaessa on otettava huomioon, että kyse on yksittäisistä EIT:n oikeustapauksista, jotka eivät ole sellaisenaan täysin sovellettavissa Suomeen. Tapausten olosuhteet olivat hyvin erilaiset kuin Suomen itärajalla, joka on noin 1 344 km pitkä ja jossa olosuhteet voivat olla vuodenajasta ja säästä riippuen vaikeita. Kyseisissä tapauksissa ei kuitenkaan ollut kyse välineellistetyistä maahantulosta.

EIT katsoi ratkaisuisaan A.I. ja muut v. Puola (39028/17, 30.6.2022) sekä A.B. ja muut v. Puola (42907/17, 30.6.2022), että Puolan toimet, joiden avulla pyrittiin tosiasiaassa estämään kansainvälisen suojelun hakemusten esittäminen Puolan ja Valko-Venäjän rajoilla, rikkoivat palautuskieltoa ja joukkokarkotuksen kieltoa. EIT:n ratkaisukäytännöstä on pääteltävissä, että jäsenvaltio ei voi Euroopan ihmisoikeussopimusta noudattaen kokonaan estää mahdollisuutta kansainvälisen suojelun hakemiseen, vaikka kyseessä olisi hybridiavaikuttamisen tilanne.

EIT on pitänyt ratkaisuisaan lähtökohtana sitä, että sopimusvaltio on velvollinen turvaamaan sen lainkäyttövallassa olevien henkilöiden EIS:n turvaamat oikeudet. Valtion lainkäyttövallan piirissä ovat valtion alueella sekä eräissä tapauksissa valtion alueensa ulkopuolella tehokkaasti hallitsemilla alueilla ja aluksilla olevat ihmiset (ks. esim. Hirsi Jamaa ja muut v. Italia (27765/09)).

EU-tuomioistuimien on arvioinut oikeutta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämiseen muun muassa Liettuan tekemään ennakkoratkaisupyyntöön antamassaan ratkaisussa C-72/22 PPU (30.6.2022). Liettuan lainsäädäntö rajoitti maahan laittomasti saapuneiden henkilöiden oikeutta hakea turvapaikkaa poikkeusoloissa tai hätätilassa, jonka perusteena oli ulkomaalaisten joukoittainen maahantulo. Perustellakseen kansallisen lainsäädännön rajoituksia, jotka koskevat oikeutta tehdä alueella kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, Liettuan hallitus vetosi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaan uhkaan, joka Liettuan tasavaltaan kohdistuu sen rajoilla erityisesti Valko-Venäjältä tulevien ulkomaalaisten joukoittaisen maahantulon vuoksi. Ratkaisussaan tuomioistuin totesi, että menettelydirektiivin 6 artiklaa ja 7 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion säännöstellä, jonka mukaan tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisesta maahantulosta, laittomasti maassa oleskelevalta kolmannen maan kansalaisilta viedään tosiasiallisesti mahdollisuus päästä kyseisen jäsenvaltion alueella menettelyyn, jossa tutkitaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Tuomiossa C-72/22 PPU todetaan, että jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jäsenvaltion alueella, myös jäsenvaltion rajoilla tai sen kauttakulkualueilla, vaikka hän oleskelisi laittomasti kyseisessä maassa. Jäsenvaltioilla on velvollisuus varmistaa, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian. Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että

kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan, mutta jäsenvaltiot eivät voi kuitenkaan käyttää tätä toimivaltaa tavalla, jolla käytännössä estetään näitä kansalaisia tai joitain heistä jättämästä hakemustaan tai jättämästä sitä mahdollisimman pian. Ratkaisussa katsottiin, että Liettuan toimenpiteet olivat EU-oikeuden vastaisia.

EU-tuomioistuin on Unkaria koskevassa rikkomusmenettelyssä selventänyt menettelydirektiivin tulkintaa liittyen henkilön oikeuteen tehdä turvapaikkahakemus jäsenvaltiolle, saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi toimivaltaisille viranomaisille (C-808/18, Euroopan komissio vastaan Unkarin tasavalta, 17.12.2020). Tuomioistuin vahvisti direktiivin sisällön sen osalta, että jäsenvaltiot voivat edellyttää hakemuksen jättämistä henkilökohtaisesti ja/tai tätä varten määrättyyn paikkaan, mutta painottaa, että sama ei päde hakemuksen tekemiseen.

Tuomioistuin korosti, että hakemuksen tekeminen on olennainen vaihe kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyssä, koska se on edellytyksenä sille, että tosiasiallisesti kunnioitetaan hakijan oikeuksia saada kyseinen hakemus rekisteröidyksi, muodollisesti jätetyksi ja tutkituksi direktiivissä säädetyissä määräaajoissa. Viime kädessä tällä varmistetaan tehokkaasti henkilön oikeus turvapaikkaan, sellaisena kuin se taataan unionin perusoikeuskirjan 18 artiklassa. Tuomioistuin totesi myös, että vaikka jäsenvaltioiden tulee Schengenin rajasäännösten mukaisesti varmistua siitä, että unionin ulkorajat ylitetään laillisesti, ei tällaisen velvollisuuden noudattamisella voida kuitenkaan oikeuttaa sitä, että jäsenvaltiot jättävät noudattamatta henkilön oikeutta tehdä turvapaikkahakemus ja saada se rekisteröidyksi ja muodollisesti jätetyksi menettelydirektiivin 6 artiklan mukaisesti.

Käytettävissä olevat toimenpiteet tilanteen hallitsemiseksi Suomen alueella

Ulkomaalaislain turvaamistoimet

Ulkomaalaislain mukaisia turvaamistoimia ovat ilmoittautumisvelvollisuus, matkustusasiakirjan tai matkalipun luovuttamisvelvollisuus, asumisvelvollisuus, velvollisuus ilmoittaa paikka, josta on tavoitettavissa ja säilöön ottaminen. Turvaamistoimia voidaan kohdistaa ulkomaalaiseen, kun turvaamistoimen käyttäminen on välttämätöntä ja oikeasuhtaista maahantulon tai maassa oleskelun edellytysten selvittämiseksi tai maasta poistamista koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi. Lisäksi turvaamistoimien käyttämisen erityisten edellytysten on täyttyttävä.

Ulkomaalaislain 121 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön yksilöllisen arvioinnin perusteella, mikäli lievemmat turvaamistoimet kuten ilmoittautumisvelvollisuus, matkustusasiakirjan luovuttamisvelvollisuus tai asumisvelvollisuus on arvioitu riittämättömiksi ja ulkomaalainen esimerkiksi on syylistynyt tai hänen epäillään syylistyneen rikokseen tai ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olot huomioon ottaen on perusteltua aiheutta olettaa, että ulkomaalainen piileskelisi, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa taikka on perusteltua aiheutta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Menettelydirektiivin mukaan henkilöä ei saa ottaa säilöön ainoastaan sen vuoksi, että hän on hakenut kansainvälistä suojelua.

Ulkomaalaislakiin on lisätty kaksi uutta yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden varmistamiseen tähtäävää säilöönottoperustetta, jotka tulevat voimaan 6.5.2025 (147/2025). Näillä annetaan viranomaisille paremmat mahdollisuudet toimia esimerkiksi tilanteissa, joissa on tiedossa, että Suomeen saapuu turvapaikanhakijoina yhteiskunnalle tai muille ihmisille vaarallisia henkilöitä, jotka eivät välttämättä täytä suppeassa merkityksessä kansallisen turvallisuuden vaarantamisen edellytyksiä.

Säilöön ottamisesta päättää poliisi tai rajavartija. Säilöönottoa koskeva päätös on vietävä käräjäoikeuden käsiteltäväksi. Käräjäoikeus ratkaisee, onko olemassa säilöönoton edellytyksiä. Ulkomaalaislaissa luetelluista turvaamistoimista erityisesti säilöön ottamisella voidaan jossain määrin vaikuttaa maahantulosta mahdollisesti sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvia uhkiin ja estää henkilöiden liikkumista Suomesta muualle Eurooppaan.

Suomen olemassa oleva säilöönottokapasiteetti on rajallinen. Suomessa on kaksi säilöönottoyksikköä, yksi Helsingin Metsälässä ja toinen Konnunsuolla Joutsenon vastaanottokeskuksen yhteydessä. Olemassa oleva kapasiteetti on käytössä jatkuvasti myös muualtakin kuin itärajan kautta tulevien henkilöiden kohdalla ulkomaalaislain 121 §:n edellytysten täytyessä. Tarvittaessa säilöönottoyksiköitä voidaan perustaa säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002) annetun lain 2 §:n mukaisesti mutta samalla on huomattava, että säilöönottoyksikön toiminta sitoo merkittävästi enemmän henkilöstöä vastaanottokeskukseen verrattuna ja edellyttää vartiointipalveluita.

Säilöön ottamista koskevassa harkinnassa on huomioitava, että säilöönotossa on kyse perustuslain 7 §:n 3 momentin mukaisesta vapaudenmenetyksestä ja siten ulkomaalaisen liikkumista ja oleskelua voimakkaasti rajoittavasta toimenpiteestä. Säilöönottopäätös tehdään yksilöllisen arvioinnin perusteella, ja se on tarkoitettu käytettäväksi vain viimesijaisena keinona ulkomaalaislain 121 §:n mukaisissa tilanteissa.

Säilöön ottamisella voidaan edellä todetusti jossain määrin vaikuttaa maahantulosta mahdollisesti sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvia uhkiin ja estää henkilöiden liikkumista Suomesta muualle Eurooppaan, mutta olemassa olevan säilöönottokapasiteetin rajallisuus ja uusien yksiköiden perustamisesta aiheutuva resurssien sitoutuminen edellyttävät turvaamistoimen harkittua käyttöä. Koska säilöönottopäätös tehdään henkilöön kohdistuvan yksilöllisen harkinnan perusteella, edellyttää se myös käytännössä hakijan puhuttamista poliisin tai rajaviranomaisen toimin. Jotta viranomaiset kykenisivät tunnistamaan maahantulijoiden joukosta mahdollista turvallisuushkaa aiheuttavat tai pakenemisvaarassa olevat henkilöt, tulisi maahantulijoiden määrää pystyä hallitsemaan viranomaisresurssit huomioiden.

Myös muiden ulkomaalaislain mukaisten turvaamistoimien, kuten ilmoittautumis- ja asumisvelvollisuuksien, käyttäminen edellyttää niiden henkilöiden tunnistamista, joihin turvaamistoimet tulee kohdistaa. Matkustusasiakirjat taas voidaan ottaa ulkomaalaislain 95 §:n mukaisesti haltuun kansainvälistä suojelua hakevilta maahantulijoilta, kun he ovat jättäneet kansainvälisen suojelun hakemuksensa.

Järjestelykeskusten perustaminen

Kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 12 §:n mukaan, jos

Suomeen tulee niin suuri määrä ulkomaalaislain 109 tai 133 §:ssä tarkoitettuja ulkomaalaisia, että heitä ei voida sijoittaa vastaanottokeskuksiin tai että maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ei ole mahdollista, vastaanottopalvelut järjestää järjestelykeskus.

Ulkomaalaislain 133 §:n mukaan maahantulija on velvollinen oleskelemaan järjestelykeskuksessa, kunnes hänet on rekisteröity, jollei hänen terveydentilaansa liittyvä tai muu tärkeä henkilökohtainen syy muuta edellytä. Lain esitöiden mukaan majoitus järjestelykeskuksessa on tarkoitettu lyhytaikaiseksi ja sen on tarkoitus kestää muutamasta päivästä viikkoon (PeVL 18/2001 vp).

Järjestelykeskusten avulla voidaan tukea hallittua maahantulijoiden tunnistamista, rekisteröintiä ja vastaanottoa myös laajamittaisen välineellistetyn maahantulon tilanteessa. Rekisteröimällä maahantulijat tarvittaessa järjestelykeskuksessa voidaan varmistaa se, että myös kansainvälistä suojelua koskeva hakemus rekisteröidään ulkomaalaislain 95 §:ssä ja 133 §:n 4 momentissa edellytetyllä tavalla viipymättä ja varmistetaan hakijan pääsy turvapaikkamenettelyyn. Samalla varmistetaan se, että Suomessa ei oleskele suuria määriä henkilöitä, jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä, mutta joita ei myöskään ole viranomaisten toimesta rekisteröity eikä heidän asiansa käsittelyä viranomaisessa aloitettu.

Rekisteröinnin hitaus on myös riski kansalliselle turvallisuudelle, jos suuria määriä henkilöitä joudutaan majoittamaan eri vastaanottokeskuksiin rekisteröimättöminä ja ilman toimivaltaa rajoittaa heidän liikkumistaan. Samalla on tarve torjua rekisteröimättömien henkilöiden luvaton edelleen liikkumista. On ollut merkkejä siitä, että keskuksista pyritään poistumaan ennen rekisteröintiä. Rekisteröinti järjestelykeskuksessa mahdollistaa myös rajanylityspaikkojen rekisteröintikapasiteetin käyttämisen kulloisenkin tilanteen kannalta tarkoituksenmukaisimmalla tavalla. Esimerkiksi erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan rekisteröidä nopeasti suoraan rajanylityspaikalla ja ohjata heidät sieltä vastaanottokeskukseen.

Järjestelykeskusten perustaminen auttaa viranomaisia Suomeen saapuneiden maahantulijoiden hallinnassa. Sillä ei kuitenkaan ole vaikutusta Venäjällä toimiviin organisaatioihin, jotka järjestävät henkilöitä Suomeen. Pelkkä järjestelykeskuksen perustaminen ei siten poista välineellistetystä maahantulosta aiheutuvaa vakavaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja kansalliselle turvallisuudelle.

Rajamenettely

Rajamenettelyä ja nopeutettua menettelyä koskeva ulkomaalaislain sääntely tuli voimaan 1.9.2024 (426/2024). Rajamenettelyn tavoitteena on tehostaa perusteettomien turvapaikkahakemusten tutkintaa ja kielteisen päätöksen saavien hakijoiden palauttamista. Lisäksi sen avulla estetään turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista muihin EU-maihin.

Rajamenettelyä voidaan soveltaa EU:n ulkorajalla tai sen läheisyydessä jätettyihin turvapaikkahakemuksiin, joiden arvioidaan todennäköisesti olevan perusteettomia. Hakemus on rajamenettelyssä tutkittava yksilöllisesti neljän viikon määräajassa. Rajamenettelyssä hakijan on pysyttävä hakemuksen tutkinnan ajan rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä.

Lakimuutoksilla mahdollistettiin myös nopeampi maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpano. Kyse on esimerkiksi henkilöistä, jotka katsotaan uhaksi kansalliselle turvallisuudelle sekä uusintahakemuksen tehneistä henkilöistä.

Rajamenettely parantaa osaltaan laajamittaisen maahantulon hallintaa, mutta sen avulla ei ole mahdollista torjua vieraan valtion painostusta maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024, jäljempänä rajaturvallisuuslaki) tuli voimaan 22.7.2024 ja on voimassa vuoden voimaantulosta. Laissa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Rajaturvallisuuslain ja rajavartiolain 16 §:n soveltamisedellytykset eroavat hieman toisistaan. Molempien lakien mukaiset toimet edellyttävät välttämättömyyttä, mutta rajaturvallisuuslain soveltamisen on lisäksi oltava viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi. Lakia ei ole ollut toistaiseksi tarpeen soveltaa, koska välineellistetty maahantulo on keskeytynyt rajavartiolain mukaisilla valtioneuvoston päätöksillä. Eduskunnan käsiteltävänä on parhaillaan hallituksen esitys rajaturvallisuuslain voimassaolon jatkamisesta 31.12.2026 asti (HE 18/2025 vp).

Päätöksen perustelut

Päätöksellä kumottaisiin oikeusvaikutuksiltaan asiallisesti vastaavan sisältöinen, 4.4.2024 tehty valtioneuvoston päätös SM/2024/19 17.4.2025 alkaen.

Päätöksen myötä suljettuina olisivat edelleen Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla Imatran, Kuusamon, Niiralan, Nuijamaan, Raja-Joosepin, Sallan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikat sekä vesiliikenteessä Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion rajanylityspaikat, jotka ovat rajanylityspaikkoja Schengenin rajasäännöstössä tarkoitetuille huvialuksille. Voimassa olevaa päätöstä vastaavasti Vainikkalan rajanylityspaikka olisi edelleen avoinna tavaraliikenteelle ja vesiliikenteen rajoitukset eivät vaikuttaisi rahtialusliikenteeseen.

Kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen ulkorajalla olisi myös jatkossa keskitetty rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen 6 §:ssä tarkoitetuille lentoliikenteen rajanylityspaikoille ja 8 §:ssä tarkoitetuille vesiliikenteen rajanylityspaikoille lukuun ottamatta suljettuja Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion rajanylityspaikkoja. Kansainvälistä suojelua ei voisi hakea Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikoilla eikä suljetuilla Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion rajanylityspaikoilla.

Maahantuloa ja maastalähtöä tai kansainvälisen suojelun hakemista Schengen-alueen sisärajoilla ei olisi rajoitettu, eikä myöskään kansainvälisen suojelun hakemista muualla Suomen alueella.

Kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen vakava vaarantuminen

Rajavartiolaitoksen ja muiden viranomaisten tekemien havaintojen ja saamien tietojen perusteella on selvää, että vieraan valtion viranomaisilla tai muilla toimijoilla on ollut merkittävä osuus rajan ylittäneiden henkilöiden Suomeen saapumisen edesauttamisessa ja maahantulon ohjaamisessa marraskuusta 2023 alkaen. Välineellistetyin maahantulon tavoitteena on viranomaisten arvion mukaan Suomen yleistä järjestystä ja kansallista turvallisuutta horjuttamalla aiheuttaa vakavaa haittaa Suomen yhteiskunnalle ja yhteiskuntajärjestykselle.

Kyseessä on ollut ilmiö, jonka Venäjän viranomaiset ovat sallineet aikaisemmasta poiketen. Viranomaiset ovat havainneet ilmiön sisältävän myös kansainvälistä rikollisuutta. Ilmiö on sisältänyt myös riskin siitä, että maahan pyrkivien henkilöiden joukossa on henkilöitä, joista on vaaraa yleiselle järjestykselle.

Valtioilla on varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan (HE 198/2017 vp). Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella ainakin sotilaallinen maanpuolustus, terrorismintorjunta ja laittoman tiedustelutoiminnan torjunta kuuluvat kansallisen turvallisuuden piiriin (mm. Weber ja Saravia v. Saksa, 29.6.2006; Klass ja muut v. Saksa, 6.9.1978). Kansalliseen turvallisuuteen saattaa kuitenkin kohdistua monenlaisia uhkia, joita on vaikea ennakoida tai määritellä etukäteen. Tuomioistuimen mukaan tästä seuraa, että käsitteen selventäminen on ensisijaisesti jätettävä kansallisen käytännön varaan (Kennedy v. Yhdistynyt Kuningaskunta, 18.5.2010).

Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitetaan kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä taikka kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Myös vakavat levottomuudet Suomen turvallisuuden kannalta keskeisen valtion alueella tai vakava rajaturvallisuuden vaarantuminen voivat muodostaa vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle. Ilmaisuihin kansallinen turvallisuus tarkoittaa sitä, ettei uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyhteisöön (HE 198/2017 vp).

Suomessa kansallisen turvallisuuden vaarantumisen on katsottu tarkoittavan esimerkiksi ihmisten henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavaa toimintaa, ulkomaalaista tiedustelutoimintaa taikka vieraan valtion toimintaa, joka voi aiheuttaa vahinkoa Suomen kansainvälisille suhteille, taloudellisille intresseille tai muille tärkeille eduille (HE 98/2020 vp).

Kansallisen turvallisuuden alaan kuuluu myös kansainvälisten suhteiden suoja, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistaminen, väestönsuojelu, valtion turvallisuus ja maanpuolustuksen etu (HE 76/2011 vp). Kansalliseen turvallisuuteen kuuluu lisäksi valtion itsemääräämisoikeus, valtion johtaminen ja kansainvälinen toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talouden ja infrastruktuurin toimivuus sekä väestön toimeentuloturva ja toimintakyky. Edellä mainittuihin etuihin kohdistuvien uhkien voidaan katsoa vaarantavan kansallista turvallisuutta (ks. Tiedonhankintalakityöryhmän mietintö suomalaisen tiedustelulainsäädännön suuntaviivoista 2015). Yhtenä kansallisen turvallisuuden ja sisäisen turvallisuuden osatekijänä on myös otettava huomioon huoltovarmuus.

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS 2025) yhteiskunnan elintärkeiksi toiminnoiksi määritellään muun ohella sisäinen turvallisuus. Sisäisen

turvallisuuden ylläpitäminen pitää sisällään muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä rajaturvallisuuden varmistamisen. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä estetään valtakunnanrajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat, torjutaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistetaan rajaliikenteen turvallisuus ja sujuvuus. Samalla valvotaan ja turvataan Suomen alueellista koskemattomuutta.

Voidaan katsoa, että Venäjän toiminta, maahantulijoiden välineellistäminen ja Suomeen kohdistuva epäasiallinen vaikuttaminen muodostavat vakavan uhan Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Ilmiö on tulkittavissa myös EU-oikeudessa hyväksyttäväksi kansallisen turvallisuuden uhaksi.

Hybridivaikuttamiseen kuuluu tyypillisesti laaja keinovalikoima muun muassa poliittisia, taloudellisia ja informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamisessa voidaan käyttää myös muuttoliikettä. Keinoja voidaan käyttää samanaikaisesti tai siten, että eri keinot seuraavat toisiaan. Siihen ryhtyvä toimija ei välttämättä tunnusta toimintaansa eikä ainakaan sitä, että kyse olisi toisen valtion vahingoittamiseen pyrkivästä toiminnasta.

Hybridivaikuttamiseen voi kuulua myös sinänsä laillisten keinojen käyttämistä, mikä edelleen voi vaikeuttaa hybridivaikuttamisen tunnistamista ja siihen vastaamista. Muuttoliikettä hyväksikäyttävä hybridivaikuttaminen ei edellytä maahantulijoiden suurta määrää (HE 62/2022 vp).

Kansallista turvallisuutta vaarantaa siten kunkin hetkisiin turvapaikanhakijamääriin katsomatta jo sellaisenaan se, että kyse on vieraan valtion Suomeen kohdistamasta hybridioperaatiosta. Maahantulijoiden välineellistämisen tavoitteeksi voidaan arvioida epävarmuuden, turvattomuuden tunteen ja epäluottamuksen sekä yhteiskunnallisten ja poliittisten vastakkainasettelujen aikaansaaminen Suomessa. Välineellistäminen on otollinen kohde myös informaatiovaikuttamiselle, koska maahanmuuttoa ja turvapaikanhakua koskeva keskustelu on valmiiksi polarisoitunutta. Toiminnalla todennäköisesti tavoitellut edellä mainitut vaikutukset eivät välttämättä ole välittömiä, vaan ne voivat toteutua viiveellä. Vaikutusten myöhentäminen voi myös olla tarkoituksellista. Venäjä voi omista tarpeistaan käsin säännöstellä ilmiön kunkin hetkistä laajuutta luodakseen epävarmuutta suomalaiseen päätöksentekoon sekä vähentääkseen kansalaisten luottamusta yhteiskunnan toimivuuteen, mikä itsessään on valtiollisen hybridivaikuttamisen yksi tavoite. On tärkeää, että tällaiset vaikuttamistoimet keskeytetään mahdollisimman alkuvaiheessa ja pyritään estämään muuttoliikkeen välineellistämisen vaikutusten laajentuminen.

Toiminta vaarantaa kansallista turvallisuutta myös siten, että sillä pyritään kaventamaan Suomen täysivaltaisuutta. Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä säännöksen sijoittuminen perustuslain alkuun osoittaa, että kyse on selvästi yhdestä Suomen valtiosäännön perusperiaatteesta ja perustuslain keskeisimmistä ratkaisuista (PeVL 14/2025 vp).

Valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin

ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin (HE 1/1998 vp, s. 71/II, ks. myös PeVL 14/2025 vp).

Toiminnassa, jossa vieras valtio sekaantuu toisen suvereenin valtion asioihin pyrkien vaikuttamaan sen sisäisiin asioihin epäasiallisesti painostamalla ja ohjaamalla kansainvälisen suojelun hakijoita sen rajalle, on kyse kohdevaltion täysivaltaisuuden loukkaamisesta. Kansallisen turvallisuuden kannalta on merkityksellistä, että ylimmät valtioelimet ja muut julkisen vallan toimielimet samoin kuin esimerkiksi yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtivat voivat hoitaa tehtäviään ilman ulkoista häirintää. Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen täysivaltaisuus on välttämätön ennakoedellytys sille, että Suomi voi ylläpitää perustuslaillisen järjestelmänsä, oikeusvaltion sekä perustuslain keskeiset ratkaisut kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös alueellisen integriteetin merkitykseen (PeVL 14/2025 vp).

Perustuslakivaliokunta on todennut, että rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin (esim. PeVL 37/2022 vp ja PeVL 14/2025 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi muuttoliikkeen välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp, kappale 7, ks. PeVL 15/2022 vp).

Rajavartiolain 16 §:n perustelujen (HE 94/2022 vp) mukaan vakavalla yleiselle järjestykselle aiheutuvalla uhalla tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa maahantulosta aiheutuu rikollisuuden, järjestäytyneen rikollisuuden tai ääriliikkeiden toiminnan merkittävää kasvua, joka voi näkyä yhteiskunnassa esimerkiksi väkivallan tai törkeiden rikosten määrän kasvuna, terrori-iskuina tai siihen verrattavina tekoina tai erityyppisinä mellakoina, jotka pohjautuvat eri väestöryhmien välisiin jännitteisiin tai tietyn väestöryhmän ja viranomaisen välisiin jännitteisiin. Myös maahantuloon liittyvä laaja ihmiskauppa voi olla vakava uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Edellä mainitut tilanteet voivat muodostaa uhan myös kansalliselle turvallisuudelle. Perustelujen mukaan rajanylityspaikkojen sulkeminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen pykälässä tarkoitetuilla perusteilla ei edellytä konkreettista jo toteutunutta vaaratilannetta, vaan toimenpiteitä voidaan tehdä myös ennakoivasti, jos se on välttämätöntä pykälässä mainittujen uhkien torjumiseksi.

Laajamittainen sääntöjenvastainen maahantulo vaarantaisi vakavasti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden. Tällaisessa tilanteessa on vaarana, ettei maahantulijoiden tunnistamista, rekisteröintiä ja vastaanottoa pystytä järjestämään hallitusti eikä turvapaikka- ja oleskelulupamenettelyä toteuttamaan nopeasti. Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneita ei välttämättä kyettäisi poistamaan maasta, jos kansainvälisen suojelun hakijoita tulee sellaisista maista, joihin ei tällä hetkellä pystytä palauttamaan.

Edellä kuvatun perusteella rajanylityspaikkojen suljettuna pitäminen toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen ovat välttämättömiä toimenpiteitä vakavan kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Päätöksen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

Rajavartiolain 16 §:n 4 momentin mukaan rajanylityspaikkoja ei saa sulkea eikä kansainvälisen suojelun hakemista saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Valtioneuvoston päätösten ja viranomaisten toiminnan on muutenkin oltava oikeassa suhteessa niin tilanteen vakavuuteen ja laajuuteen, maahan pyrkivien henkilöiden määrään, toimenpiteillä tavoiteltaviin päämääriin ja suojattaviin etuihin kuin toimenpiteiden kielteisiin vaikutuksiin nähden. Toimenpiteiden on oltava välttämättömiä ja tarkoituksenmukaisia käsillä olevan uhan torjumiseksi ja toimenpiteeksi tulee valita uhkatilanteeseen nähden lievin tehokas vaihtoehto.

Valtioneuvoston tekemien päätösten myötä sääntöjenvastainen maahantulo Suomen itärajalla on toistaiseksi keskeytynyt. Viranomaisten kokoamien tietojen perusteella uhka ilmiön uudelleen käynnistymisestä ja laajenemisesta aiemmin koetulla tavalla on kuitenkin todennäköinen.

Perustuslakivaliokunta on arvioinut rajavartiolain 16 §:ää sen säätämisvaiheessa. Valiokunta selosti lausunnossaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen joukkokarkotuksen kieltoa koskevaa ratkaisua N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020), jota on käsitelty myös edempänä tässä muistiossa. Valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että kyseisen ratkaisun mukaan niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-alueen ulkorajan, EIS:n oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia väyliä maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille. EIT katsoi ratkaisussaan, ettei Espanja ollut rikkonut joukkokarkotuksen kieltoa palauttaessaan takaisin Marokon puolelle Espanjan alueelle väkivaltaisesti raja-aidan läpi murtautuneet henkilöt, sillä Espanja oli tarjonnut ihmisille tosiasiallisen mahdollisuuden lailliseen maahantuloon. Arvioon ei vaikuttanut se, että kyseiselle paikalle pääsy oli voinut olla fyysisesti haastavaa (PeVL 37/2022 vp, kohta 29).

Perustuslakivaliokunta totesi, että välineellistetyn maahantulon tilanteessa valtiolla ei ole oikeudellista estettä päättää rajanylityspaikkojen määrästä tai niiden sijainnista. Valiokunta katsoi myös, että lyhytaikainen rajan täyssulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus (PeVL 37/2022 vp, kohta 30). Lyhytaikaisuutta tai täyssulun käsitettä ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkemmin määritelty.

Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan edellä esitetyt seikat on otettava huomioon rajavartiolain 16 §:ää soveltavan viranomaisen päätöksenteossa ja säännöksen toimeenpanossa (PeVL 37/2022 vp, kohta 30). Myös hallintovaliokunta korosti tapauskohtaisen harkinnan merkitystä kulloinkin käsillä olevassa tilanteessa (HaVM 16/2022 vp).

Edellä mainittua perustuslakivaliokunnan kannanottoa ei ole syytä tulkita laajentavasti. Nyt käsillä olevassa tilanteessa voidaan kuitenkin katsoa kyseessä olevan perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitut erittäin poikkeukselliset olosuhteet, joissa itärajan täyssulku on välttämätöntä ja oikeasuhtaista välineellistetyn maahantulon pysäyttämiseksi ja siitä kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle aiheutuvien vakavien seurausten ennalta estämiseksi ja rajoittamiseksi. Tilanteessa on todennäköistä, että sääntöjenvastainen maahantulo käynnistyy uudestaan ilman päätöksen

voimassaoloa. Arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että täyssulku koskee vain maarajan rajanylityspaikkoja. Suomen ulkorajalla on edelleen avoinna useita lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikkoja, joiden kautta Suomeen on mahdollista saapua.

Erittäin poikkeuksellisia olosuhteita korostaa se, että tilanteessa on perusteltu syy epäillä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa. Välineellistetyn maahantulon tavoitteena oletettavasti on Suomen yleistä järjestystä ja kansallista turvallisuutta horjuttamalla aiheuttaa vakavaa haittaa Suomen yhteiskunnalle ja yhteiskuntajärjestykselle. Tällaisen haitan aiheuttaminen ei kuulu normaaleihin valtiosuhteisiin, ja Suomeen kohdistuvan vaikuttamisen tavoitteiden epäselvyys tekee siitä erityisen vahingollista. Kuten edellä muistiossa on todettu, mikään käytettävissä olevista tiedoista ei viittaa siihen, että Venäjän viranomaiset olisivat Suomen vastaisilla rajoilla muuttaneet tai aikoisivat muuttaa toimintamalliaan.

Ottaen huomioon vaikuttamisen tavoitteiden epäselvyyden sekä tilanteen vaarallisuuden Suomen yhteiskunnalle ja yhteiskuntajärjestykselle muu kuin Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkojen sekä päätöksessä mainittujen huvialusliikenteen rajanylityspaikkojen tilapäinen suljettuna pitäminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen lyhytaikaisesti muualle ei tuota riittäviä edellytyksiä kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen takaamiseksi ja maahantulomenettelyn asianmukaisuuden varmistamiseksi. Maahantulomenettelyn asianmukaisuutta ei voida taata, jos rajanylityspaikoille ohjataan aktiivisesti henkilöitä, joilla ei ole maahantuloedellytyksiä. Suomen tekemistä toimista huolimatta toiminta on aina jatkunut edelleen ja siirtynyt kulloinkin avoimena olevalle rajanylityspaikalle. Ilmiö on välttämätöntä päättää kokonaisuudessaan, jotta Suomi voi jatkossa normaalilla tavalla taata tosiasiallisen ja tehokkaan pääsyn turvapaikkamenettelyyn myös itärajan rajanylityspaikkojen kautta. Rajanylityspaikkojen sulkeminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen on todettu tehokkaiksi keinoiksi tilanteeseen puuttumiseksi.

Suomen itärajalla koettu maahantulon ilmiö ei varmistaisi kansainvälisen suojelun hakemisen asianmukaisuutta. Inhimillistä kärsimystä lisätään, jos annetaan kuva, että Suomeen ja EU:n alueelle pääsee rikollisten tarjoamia palveluja käyttämällä ja Venäjän viranomaisten edesauttamaa menettelyä hyödyntämällä. Toimijat, jotka ovat edesauttaneet ja hyödyntäneet käynnissä ollutta tilannetta, ovat vaatineet Suomeen pyrkiviltä henkilöiltä merkittäviä summia rahaa eivätkä ole ottaneet kyseisten ihmisten hyvinvointia toiminnassaan huomioon. Mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua kaikilla Suomen itärajan rajanylityspaikoilla tilanteessa, jossa ihmiset pyrkivät Suomeen hengen ja terveyden vaarantavissa olosuhteissa, luo vaarallisen kannustimen muille maahan haluaville. Ilmiön päättäminen kokonaisuudessaan vähentää riskejä, jotka liittyvät potentiaalisten kansainvälisen suojelun hakijoiden taloudelliseen hyväksikäyttöön sekä hengen sekä terveyden vaarantumisen uhkaan.

Päätöksen voidaan katsoa varmistavan oikeasuhtaisella tavalla sen, että Schengen-alueen ulkorajalla pystytään hallitsemaan tilannetta siten, että unionin alueelle ei synny välineellistetyn maahantulon väylää. Näin voidaan välttää myös väärän signaalin antaminen siitä, millä keinoin ja millä perusteilla unionin alueelle on mahdollista päästä. On myös huomattava, että yli 30 % osa turvapaikanhakijoista, jotka ovat tulleet itärajan yli ilmiön aikana, on kadonnut

Suomesta. Heistä hyvin suuri osa on jo tavattu muualla Euroopassa. Ilmiöllä on siten vaikutuksia myös Suomea laajemmin Euroopan tasolla.

Päätöksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että lähes kaikilla Suomeen saapuneilla henkilöillä on ollut Venäjän myöntämä opiskelija- tai turistiviisumi. Merkittäväällä osalla maahanpyrkijöistä ja potentiaalisista maahanpyrkijöistä ei ole Suomen viranomaisten tiedossa olevia seikkoja, joiden perusteella kyseiset henkilöt olisivat vaarassa joutua Venäjällä sen viranomaisten vainon taikka julman tai epäinhimillisen kohteeksi kansainvälisissä pakolaissopimuksissa tarkoitetulla tavalla muutoin kuin että heidän tavoitettaan muuttaa EU:n alueelle pyritään hyödyntämään valtiollisen vaikuttamisen työkaluna. Päätöksen mukaisten toimenpiteiden ei siten voida katsovan merkitsevän liian mittavaa rajoitusta oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua.

Rajoitusten tarkoituksena on pyrkiä torjumaan vieraan valtion aiheuttamaa välineellistettyä maahantuloa ja siitä aiheutuvaa vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle. Tavoitteena on, että ilmiö ei käynnisty uudelleen. Tällä tavoin pyritään varmistamaan maahantulomenettelyn asianmukaisuus ja turvapaikkajärjestelmän tehokkuus niille, jotka ovat todellisessa kansainvälisen suojelun tarpeessa. Tavoitteena on myös rajaturvallisuuden ylläpitäminen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistaminen Suomen ulkorajalla ja muualla Suomessa. Lisäksi toimenpiteiden tarkoituksena on huolehtia tilanteen pysymisestä rauhallisena ja viranomaisten hallinnassa.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen toistaiseksi pois Suomen ja Venäjän väliseltä maarajalta voidaan arvioida kuluttavan eniten Suomeen henkilöitä järjestävien resursseja. Tämä vaikeuttaa maahantulon välineellistämistä Suomeen.

Vesiliikenteessä huvialusliikenteelle tarkoitettujen Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion rajanylityspaikkojen sulkemisen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta puoltavat niiden maantieteellinen sijainti suhteessa Venäjään. Haapasaaren ja Santion rajanylityspaikkojen osalta perusteena on myös se, että ilmiön leviäminen merelle olisi Suomeen pyrkivien henkilöiden turvallisuudelle erittäin vaarallista. Ei voida poissulkea sitä mahdollisuutta, että esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden tahot tarjoaisivat Suomeen haluaville henkilöille käyttöön sellaisia veneitä, jotka eivät olisi meriturvallisuuden kannalta luotettavia. Tämä johtaisi myös meripelastuksen kuormittumiseen ja saatavuuteen. Koska Haapasaaren ja Santion rajanylityspaikat ovat pelkästään huvialusliikenteelle tarkoitettuja rajanylityspaikkoja, ei niiden suljettuna pitäminen vaikuta rahtialusliikenteeseen. Nuijamaan sataman rajanylityspaikka on suljettu vain huvialusliikenteeltä, joten siellä voidaan tarvittaessa ottaa vastaan rahtialusliikennettä.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan päätös täyttää komission välineellistettyä maahantuloa koskevan tiedonannon periaatteiden mukaiset välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden edellytykset.

Kansainvälisen suojelun hakeminen

Rajavartiolain 16 §:n 5 momentin mukaan rajanylityspaikkojen sulkemisella ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä ei saa estää kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Keskittämisen jälkeenkin on varmistettava aito ja tehokas mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua.

Kuten muistiossa on aiemmin todettu, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään aiemmin todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tehokkuus edellyttää, että valtiot varmistavat maahantulijoille aidon ja tehokkaan mahdollisuuden päästä laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. Valtiolla on oikeus rajata ulkomaalaisten tulo laillisiin rajanylityspisteisiin ja estää laittomat rajanylitykset, kunhan tällainen aito ja tehokas mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua on turvattu. Myös EU:n menettelydirektiivistä seuraa edellä kerrotun mukaisesti, että sen varmistamiseksi, että turvapaikkamenettelyyn pääsy on aidosti ja tosiasiallisesti mahdollista, olisi varmistettava, että tätä tarkoitusta varten nimetään ja pidetään avoinna riittävä määrä hakemuksen rekisteröintipisteitä, joihin kuuluu rajanylityspaikkoja ja että hakijat saavat tiedon lähimmistä toimipisteistä, joihin he voivat jättää hakemuksensa.

Kansainvälistä suojelua voisi hakea Suomen ulkorajalla rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen 6 ja 8 §:ssä tarkoitetuilla lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoilla lukuun ottamatta suljettuja Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion rajanylityspaikkoja. Voimassa olevan päätöksen soveltamisen aikana on todettu, että kansainvälistä suojelua hakevat ovat hakeutuneet tätä tarkoitusta varten avoinna oleville rajanylityspaikoille. Tämä tukee oletusta siitä, että myös muut Suomen ulkorajalla avoinna olevat rajanylityspaikat olisivat aidosti heidän saavutettavissaan.

On selvää, että päätös sulkea kaikki Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikat ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen kokonaan pois näiltä rajanylityspaikoilta vaikeuttaa kyseisestä suunnasta saapuvien henkilöiden maahantuloa Suomeen ja heikentää tilapäisesti henkilöiden mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua Suomesta. Suomeen ei tällä hetkellä ole suoria lento- tai laivayhteyksiä Venäjältä. Päätöksellä on käsillä olevassa tilanteessa kuitenkin edellä kuvattu kansalliseen lainsäädäntöön perustuva hyväksyttävä ja painava syy. Kuten edellä on todettu, Suomen ulkorajalla on edelleen avoinna useita lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikkoja. Vaikka maahantulo Suomeen näiden rajanylityspaikkojen kautta voi edellyttää matkustamista esimerkiksi kolmannen maan kautta, sen ei kuitenkaan voida katsoa estävän kansainvälisen suojelun hakemista Suomesta ulkorojen kautta. Päätöksen tarkoituksena on mahdollistaa rajanylityspaikkojen avaaminen normaalisti turvallisuustilanteen sen mahdollistaessa ja tällä tavoin taata asianmukainen pääsy maahantulomenettelyyn ja turvapaikkamenettelyyn aiempaan tapaan myös Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkojen kautta.

Euroopan perusoikeusvirasto (FRA) on kiinnittänyt maalla sijaitsevia ulkoroja koskevassa raportissaan huomiota siihen, että rajanylityspaikkojen tulee olla kohtuullisen välimatkan päässä toisistaan, jotta rajajärjestelyt kunnioittavat EU:n perusoikeuskirjaa, Geneven pakolaisyleissopimusta ja muita kansainväliseen suojeluun liittyviä kansainvälisoikeudellisia velvoitteita (Migration: Fundamental rights issues at land borders (2020)). Suomen ja Venäjän välisen maarajan osalta on kuitenkin otettava huomioon, että rajanylityspaikoista määrätään maiden välisessä rajanylityspaikkasopimuksessa. Sopimuksen mukaan kumpikin osapuoli voi tarvittaessa yksipuolisesti päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta sopimuksessa tarkoitetuissa tilanteissa.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevasta päätöksestä tiedotettaisiin riittävässä laajuudessa, jotta tieto saavuttaa riittävällä tavalla kansainvälistä suojelua tarvitsevat henkilöt. Riittävä tieto edesauttaisi tällaisten henkilöiden mahdollisuutta hakeutua sinne, missä kansainvälisen suojelua voisi hakea ja edistäisi siten tosiasiallista mahdollisuutta suojelun hakemiseen.

Maahan pyrkijöitä ohjattaisiin ja opastettaisiin informaatiolla, estelaitteiden ja partioiden avulla. Maahan pyrkivät vastaisivat lähtökohtaisesti itse siirtymisestään avoinna olevalle rajanylityspaikalle. Päätöksen toimeenpanossa huomioitaisiin palautuskiellon toteutuminen.

Erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt olisi pyrittävä tunnistamaan valtakunnanrajalla tai kiinniotettaessa viranomaisten toimesta rajavartiolaitain 16 §:n 3 momentissa tarkoitetulla tavalla. Tällaiset henkilöt olisi kuljetettava kokoamispaikoille tai mahdollisiin järjestelykeskuksiin jatkokäsittelyä varten. Haavoittuvassa asemassa olevina henkilöinä pidetään erityisesti vastaanottodirektiivin (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista) 21 artiklassa tarkoitettuja henkilöitä.

Päätöksen voimassaolo

Päätös olisi edelleen voimassa toistaiseksi, kuitenkin enintään niin kauan kuin se on välttämätöntä.

Voimassaoloaika harkittaessa on huomioitu perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan rajan täyssulku voi olla mahdollinen lyhytaikaisesti, jos se on rajattu ajallisesti välttämättömään (PeVL 37/2022 vp, kohta 30). Lyhytaikaisuutta ja rajan täyssulun käsitettä ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkemmin määritelty. Kuten edellä on todettu, päätöksessä ei tosiasiallisesti ole kyse rajan täyssulusta, koska Suomen ulkorajalla on edelleen avoinna lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikkoja, joiden kautta Suomeen voi saapua. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan päätös täyttää myös komission välineellistettyä maahantuloa koskevan tiedonannon mukaisen väliaikaisuuden edellytyksen, koska rajanylityspaikkoja ei ole suljettu eikä kansainvälisen suojelun hakemista ole keskitetty pysyvästi.

Valtioneuvoston aiempien päätösten myötä itärajan rajanylityspaikat ovat olleet yhtäjaksoisesti suljettuina yli vuoden. Nyt tehtävä päätös jatkaisi itärajan rajanylityspaikkojen sulun yhtäjaksoista kestoa edelleen niin kauan kuin turvallisuustilanne muuttuu ratkaisevasti. Vallitsevassa tilanteessa toistaiseksi voimassa oleva päätös voidaan katsoa edelleen välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi, koska kyseessä on vakavasti kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä uhkaava välineellistetyin maahantulon ilmiö. Viranomaisten kokoamien tietojen perusteella uhka ilmiön uudelleen käynnistymisestä ja laajenemisesta aiemmin koetulla tavalla on edelleen todennäköinen. Kuten edellä muistiossa on todettu, potentiaalisia ja ilmiöön kuuluvia välineellistettyjä maahantulijoita oleskelee nopeiden liikenneyhteyksien päässä Suomen rajasta esimerkiksi Pietarissa ja Moskovassa. Lisäksi kauttakulku lähtömaista Venäjän kautta Suomen rajalle on mahdollista tehdä päivissä, mikäli Venäjän viranomaiset sen edelleen mahdollistavat. Ilmiö ja uhka sen laajenemisesta aiheuttavat vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle.

Toistaiseksi voimassa olevan päätöksen arvioidaan olevan määräaikaista päätöstä vaikuttavampi. Määräaikaisen päätöksen kohdalla se, että voimassaolon päättymisen ajankohta on etukäteen yleisessä tiedossa,

todennäköisesti lisää Suomeen pyrkivien henkilöiden määrää. Viranomaisten arvioiden mukaan Venäjällä oleskelee edelleen merkittävä määrä henkilöitä, jotka odottavat rajan avautumista ja mahdollisuutta pyrkiä Suomeen. Lisäksi määräaikaisen päätöksen voimassaolon päättymisajankohdan lähestyminen voi houkutella rajan läheisyyteen tällaisia henkilöitä. Toisin sanoen kiinnostus Suomen itärajan ylittämistä kohtaan todennäköisesti kasvaa erityisesti määräajan päättymisen lähestyessä. Toistaiseksi voimassa oleva päätös osoittaa määräaikaista päätöstä paremmin, että rajan läheisyyteen ei kannata tulla odottamaan.

Toistaiseksi voimassa olevan päätöksen tavoitteena on viestittää sääntöjenvastaisesti maahan pyrkiville ja heitä Suomeen auttaville ja järjestäville, että reitti ei ole käytettävissä. Päätöksen tavoitteena on tuoda selkeästi ilmi, että Suomi ei hyväksy painostamista maahantulijoita hyväksi käyttämällä. Toistaiseksi voimassa oleva päätös antaa tästä vahvan viestin ja vaikeuttaa maahantulijoiden välineellistämistä Suomeen. Toistaiseksi voimassa olevalla päätöksellä pyritään myös vaikuttamaan ihmisiin, jotka harkitsevat laittoman maahantulon järjestämispalveluiden käyttöä, ja näin ennalta estämään heidän joutumistaan rikollisen toiminnan piiriin. Toistaiseksi voimassa oleva päätös kannustaa niin lähtömaissa oleskelevia, Suomeen matkustamista harkitsevia kuin Suomen rajan läheisyyteen jo matkalla olevia henkilöitä muuttamaan suunnitelmiaan Suomeen pyrkimisestä. Maahantulon välineellistämisen vaikeuttaminen toistaiseksi voimassa olevalla päätöksellä turvaa yhtäältä Suomen rajaturvallisuutta, kansallista turvallisuutta ja sisäistä järjestystä ja turvallisuutta sekä toisaalta suojaa maahan pyrkiviä henkilöitä rikollisen toiminnan palveluihin ja salakuljetukseen liittyviltä riskeiltä.

Rajanylityspaikkojen sulun yhtäjaksoinen kesto ja toistaiseksi voimassa oleva päätös vaikuttavat kuitenkin jäljempänä kuvatulla tavalla perus- ja ihmisoikeuksiin, esimerkiksi liikkumisvapauteen, perhe-elämän suojaan ja vähemmistöjen oikeuksiin. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset ovat sitä merkittävämpiä, mitä pidempään tavanomainen rajanylitysliikenne ei ole mahdollista. Toistaiseksi voimassa olevan päätöksen voidaan katsoa merkitsevän pidemmälle menevää rajoitusta kuin määräaikaisen päätöksen, mutta yksittäisten päätösten voimassaolon keston sijaan asian kannalta merkittävintä on eri päätösten yhtäjaksoinen kesto. Edellä tarkemmin selostetut päätöksen voimassaolon perusteet ja tavoitteet liittyvät kuitenkin sellaisiin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, joiden vuoksi toistaiseksi voimassa oleva päätös on arvioitu edelleen välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi.

Viranomaisten kokoamien tietojen perusteella on todennäköistä, että ilmiö käynnistyy uudelleen, mikäli itärajalla olisi avoinna olevia rajanylityspaikkoja. Tämänhetkisen arvion perusteella välineellistetyn maahantulon uhka on pitkäkestoinen, ja tehokkain käytettävissä oleva keino on jatkaa rajanylityspaikkojen sulkua ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä edellä mainittujen tavoitteiden saavuttamiseksi.

Oikeuskansleri on pitänyt valtioneuvoston rajapäätöksiä koskevassa ratkaisussaan OKV/3100/10/2024 tärkeänä, että päätöstä arvioidaan säännöllisesti ja aidosti niin ajankohtaisen tilannekuvan kuin EU-oikeuden ja kansainvälisten sopimusten tulkintakäytännön kehittymisen perusteella. Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunnan lausunnon ja komission tiedonannon perusteella rajapäätöksestä ei saisi muodostua pysyvää. Tämän perusteella samoin kuin siitä syystä, että perustuslaissa valtioneuvoston

yleisistunnolle säädetty toimivalta ratkaista laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat toteutuisi niin sisällöllisesti kuin muodollisesti avoimella ja läpinäkyvällä tavalla, oikeuskansleri katsoo, että päätös tulisi viedä ajoittain uudelleen valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi.

Edellä todetun mukaisesti valtioneuvosto arvioi päätöksen sisältöä ja laajuutta sekä voimassaolon välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta säännöllisesti yhteistyössä Rajavartiolaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa ajankohtaisen tilannekuvan sekä EU-oikeuden ja kansainvälisten sopimusten tulkintakäytännön kehittymisen perusteella. Rajavartiolaitos toimittaa kuukauden välein sisäministeriölle arvion tilanteesta ja sen kehittymisestä. Jos arvion perusteella vaikuttaa siltä, että päätös ei ole enää välttämätön yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi tai tilanne on muuten olennaisesti muuttunut, sisäministeriö vie päätöksen kumoamista tai muuttamista koskevan ehdotuksen valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Lisäksi päätöksenteon avoimuuden ja läpinäkyvyyden turvaamiseksi sisäministeriö vie toistaiseksi voimassa olevan päätöksen ajoittain valtioneuvoston yleisistuntoon uudelleen arvioitavaksi.

Taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset

Yleistä

Päätöksen ohella ovat edelleen käytössä ja käyttöön otettavissa muut viranomaisten lakisääteiset toimivaltuudet.

Valtioneuvosto on 29.9.2022 tehnyt periaatepäätöksen suuntaviivoista Venäjän federaation kansalaisten maahantulon rajoittamisesta Suomen kansainvälisten suhteiden turvaamiseksi (UM/2022/199). Periaatepäätöksellä on 30.9.2022 alkaen rajoitettu venäläisten matkustamista Schengen-viisumeilla ei-välttämättömässä tarkoituksessa Suomeen sekä kauttakulkutarkoituksessa muualle Schengen-alueelle. Rajoituksia on jatkettu 6.7.2023 (valtioneuvoston periaatepäätös UM/2023/123), ja ne ovat voimassa toistaiseksi.

Rajavartiolaitos

Rajanylityspaikkojen sulkemisen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen aiheuttamat rajavalvonnan tehostamistoimenpiteet aiheuttavat Rajavartiolaitokselle ylimääräisiä kuluja. Ylimääräisiä kuluja syntyy lisähenkilöstön palkkaamisesta (niin sanottu evp-reservi), rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tarvittavasta lisämateriaalista ja muista toiminnan tehostamiseen liittyvistä hankinnoista ja vuokraamisesta sekä mahdollisista henkilöstön komentamisista muihin työpisteisiin tai hallintoyksiköihin rajaturvallisuustilanteen niin vaatiessa.

Rajavartiolaitokselle aiheutuneet ylimääräiset kustannukset 15.8.2024 mennessä ovat olleet 19 139 000 euroa. Aiheutuneisiin ylimääräisiin kustannuksiin on haettu EU:lta hätäapurahoitusta noin 16 000 000 euroa. Kustannusten seurannan toteuttamiseksi on otettu käyttöön projektikoodi, jota käytetään toiminnan tehostamiseen liittyvissä työaikakirjauksissa, hankinnoissa, vuokrauksissa, matkustamisessa ja muissa ylimääräisissä kuluissa. Toiminnan tehostamisen aiheuttamat ylimääräiset kustannukset esitetään seuraavissa lisätalousarvioissa toteutuneen mukaisesti. Tarkkoja arvioita jatkossa aiheutuvista kustannuksista ei voida vielä antaa, koska osa

suunnitelluista toimenpiteistä toimeenpannaan vasta siinä vaiheessa, kun rajaturvallisuustilanne sitä edellyttää.

Poliisi

Poliisilla on jatkuva valmius antaa Rajavartiolaitokselle tarvittavin osin virka-apua tilanteen hallintaan, jos nykyisessä tilanteessa tapahtuu muutoksia. Jos välineellistetty maahantulo käynnistyy uudestaan, on todennäköistä, että poliisille aiheutuu myös jatkossa lisäkustannuksia. Tällaisessa tilanteessa mm. kansainvälisen suojelun hakijoiden rekisteröinti vaatisi poliisilta merkittäviä resurssikohdennuksia rekisteröintitehtäviin sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtäviin. Poliisin resursseja tulnaisiin tarvitsemaan muun muassa joukkojenhallintatehtäviin rajanylityspisteillä, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen keskitetyissä rekisteröintipisteissä tai järjestelykeskuksissa sekä turvapaikanhakijoiden kuljetusten turvaamistehtävissä.

Lisäksi tilanteella olisi vaikutuksia poliisin toimintaan sisämaassa. Mikäli itärajan kautta saapuisi merkittävä määrä henkilöitä ilman rajan ylittämisen oikeuttavia asiakirjoja, poliisin arvion mukaan maahantulijoihin saattaisi sisältyä henkilöitä, jotka taustansa tai toimintansa vuoksi voisivat vaarantaa sisäistä turvallisuutta. Jos saapuvien määrä on huomattava, sisäiselle turvallisuudelle mahdollista uhkaa aiheuttavien henkilöiden tunnistaminen voi myös merkittävästi vaikeutua ja viivästyä. Poliisin resursseja tarvittaisiin tilannekuvan muodostamiseen sekä sisäiselle turvallisuudelle mahdollista uhkaa aiheuttavien henkilöiden tunnistamiseen. Tilanne saattaisi lisäksi kasvattaa yhteiskunnallista vastakkainasettelua ja lisätä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon liittyviä tehtäviä. Se voisi myös muodostaa ympärilleen erilaisia rikosilmiöitä, kuten esimerkiksi henkilöiden sekundaarisen salakuljettamisen toisaalle Eurooppaan.

Tulli

Tulli on varautunut omalta osaltaan sekä omiin tehtäviin rajanylityspaikoilla että tukemaan muita viranomaisia. Myös välineellistetyin maahantulon tilanteessa maahan saapuvien henkilöiden tavaroille tulee tehdä asianmukainen tulliselvitys ja tarpeelliset tarkastukset, jotka tapahtuvat tilanteesta riippuen joko rajanylityspaikoilla tai vastaanotto- ja/tai järjestelykeskuksessa. Tulli on myös sitoutunut osallistumaan mahdollisen järjestelykeskuksen toimintaan 30–40 henkilön työpanoksella. Lisäksi Tulli ja Rajavartiolaitos ovat suunnitelleet, millaisilla tukitoimilla Tulli pystyy omalla työpanoksellaan vapauttamaan rajavartiomiehiä maastorajalla tapahtuviin työtehtäviin heidän normaaleista tehtävistään.

Tullille on aiheutunut voimassa olevasta päätöksestä kustannuksia komennustehtävistä suljetuilta rajanylityspaikoilta muille Tullin toimipaikoille sekä laajoista virka-avuista erityisesti Rajavartiolaitoksen tueksi. Tulli on 25.11.2024–26.1.2025 antanut virka-apua pohjoisen lentokentillä rajatarkastustehtävissä ja vapauttanut rajavartiomiehiä muihin tehtäviin. Rajavartiolaitoksen koulutusta Tullin rajatarkastustehtäviä suorittavalle operatiiviselle henkilöstölle suunnattua on lisätty.

Tullin arvion mukaan lisäkustannuksia syntyy 150 000–200 000 euroa kuukaudessa nykyisessä tilanteessa ja 200 000–250 000 euroa kuukaudessa, mikäli välineellistetty maahantulo käynnistyy uudelleen.

Maahantulijoiden rekisteröinti

Maahantulijoiden tunnistaminen, rekisteröinti ja vastaanotto on järjestettävä hallitusti kaikissa tilanteissa. Erityisesti tulee varmistua siitä, että Suomessa ei oleskele suuria määriä henkilöitä, jotka eivät täytä maahantulon edellytyksiä, mutta joita ei myöskään ole viranomaisen toimesta rekisteröity eikä heidän asiansa käsittelyä viranomaisessa aloitettu. Rekisteröinnin hitaus olisi myös riski kansalliselle turvallisuudelle, jos suuria määriä henkilöitä jouduttaisiin majoittamaan eri vastaanottokeskuksiin rekisteröimättöminä ja ilman toimivaltaa rajoittaa heidän liikkumistaan. Samalla on tarve torjua rekisteröimättömien henkilöiden luvaton edelleen liikkumista.

Maahantulijoiden huolellinen puhuttaminen rekisteröinnin yhteydessä on välttämätöntä, jotta viranomaiset saavat tarpeellista tietoa käsillä olevan ilmiön taustoista, kuten maahantulijoiden reiteistä Suomen rajalle ja eri tahojen osuudesta Suomeen kohdistetun välineellistetyin maahantulon ilmiön järjestämisessä. Näiden tietojen avulla voidaan pyrkiä vaikuttamaan ilmiön loppumiseen esimerkiksi vaikuttamalla lähtömaihin ja reittiä toteuttaviin lentoyhtiöihin sekä suuntaamalla oikeanlaista viestintää niille, jotka vielä harkitsevat Suomen rajalle lähtemistä.

Suomen ulkomaankauppa ja sitä harjoittavat yritykset

Rajanylitysliikenteen sujuvuudella on keskeinen merkitys Suomen taloudelle ja hyvinvoinnille. Rajanylityspaikkojen sulkemisella on vaikutuksia muun muassa ydinpolttoaineen kuljetuksiin, huoltovarmuuteen ja elinkeinopoliittikaan.

Huoltovarmuuden ja elinkeinopoliittisten näkökulmien kannalta on keskeistä, että Vainikkalan rajanylityspaikka pysyy edelleen avoinna rautatietavaraliikenteelle. Rajanylityspaikkaa käytetään ydinpolttoaineen maahantuontiin Venäjältä sekä kotimaiseen että kumppanimaiden käyttöön, eikä tuonnille ole vaihtoehtoisia reittejä. Vainikkalan rajanylityspaikan kautta saapuu junilla Suomeen myös elinkeinoelämän, erityisesti lannoitetuotannon, kannalta tärkeitä raaja-aineita. Vainikkalan rajanylityspaikan kautta kulkevalla tavaraliikenteellä on myös merkittäviä työllisyysvaikutuksia lähialueilla.

Suomen ja Venäjän välillä Vainikkalan kautta kulkee tavarajunia, joilla lähinnä tuodaan Suomeen nikkelikiveä ja ammoniakkia ja viedään Venäjälle kuparikiveä. Lisäksi sen kautta kulkee tavarajunia, joilla kuljetetaan suuria määriä lannoitteita Hamina-Kotkan satamasta kuljetettavaksi laivalla kolmansiin maihin globaalin ruokaturvan varmistamiseksi. Myös Suomen ydinvoimaloiden tarvitsema ydinpolttoaine saapuu rautateitse Venäjältä, samoin kuin Suomen kautta eräisiin EU-maihin suuntautuvat ydinpolttoainekuljetukset. Itärajan sulkua on jossain määrin vaikuttanut Suomen kautta kulkeneisiin toimitusketjuihin, mikä on saattanut nostaa kustannuksia ja aiheuttaa taloudellista rasitetta vientiä tai tuontia harjoittaville yrityksille.

Niiralassa junaliikenne on aiemmin ollut hyvin vähäistä. Niiralan rajanylityspaikan sulkemisella on kuitenkin taloudellisia vaikutuksia, jotka voivat olla yksittäisten yritysten kohdalla olennaisia.

Ennen itärajan sulkua Venäjältä tuotiin Suomeen kuukausitasolla noin 7–11 miljoonan euron arvosta tavaraa maantieliikenteessä. Kaupallisen maantieliikenteen määrät Suomen itärajalla olivat noin 15 % verrattuna aikaan ennen pakotteita. Maantiekuljetusten loppumisella ei ole Suomen kansantalouden ja koko ulkomaankaupan näkökulmasta suurta merkitystä,

koska sen euromääräinen arvo on hyvin alhainen. Maantieliikenteen osalta ei ole myöskään tunnistettavissa erityisiä maanteillä liikkuvia materiaaalilajeja, jotka olisivat erityisen kriittisiä tai joita ei olisi saatavilla vaihtoehtoisilta markkinoilta.

Välittömiä ja mahdollisesti merkittäviä vaikutuksia kohdistuu yksittäisiin yrityksiin, joiden liiketoiminta on hyvin riippuvaista itärajan ylittävästä maantieliikenteestä. Itäkaupan ja erityisesti kauttakulkukuljetusten merkittävä vähentyminen vaikuttaa jonkin verran logistiikka-alan talouteen Suomessa. Muutoksesta aiheutuu myös lisäkuluja vienti- ja tuontiyrityksille vaikeutuvien logististen reititysten vuoksi ja pidentyvien kuljetusaikojen vuoksi. Vastaavasti kauttakuljetuksia hoitavat logistiikkayritykset menettävät tuloja itärajan ylittävien kuljetusten kokonaismäärän vähentyessä.

Päätöksen soveltamisessa varmistetaan, että Suomi pystyy hoitamaan Saimaan kanavaa koskevan valtiosopimuksen mukaiset velvoitteensa ja niiden edellyttämän huoltohenkilöstön liikkumisen erikoiskulkuvilla vuokra-alueelle ja sieltä takaisin Suomeen.

Huoltovarmuus

Huoltovarmuuskeskus on aiempien valtioneuvoston päätösten valmistelun yhteydessä antamissaan asiantuntija-arvioissaan todennut, että Suomen lannoiteteollisuus tuo ammoniakkia Venäjältä yhdeltä pakotteista vapaalta tavarantoimittajalta. Tuotu ammoniakki käytetään pääosin lannoitteiden valmistukseen, mutta sitä välitetään myös teollisuuden tarpeisiin, esimerkiksi kaivosteollisuuteen. Päätöksen mukaisesti Vainikkalan rautatieliikenteen rajanylityspaikka olisi edelleen avoinna tavaraliikenteelle. Lisäksi ammoniakkihuolto kyetään toteuttamaan myös Suomen länsirannikolla sijaitsevien satamien kautta.

Suomen ulkosuhteet

Suomen itäraja on samalla EU:n ja Naton ulkoraja, jolloin Suomella on erityinen velvollisuus pitää sen hallinnasta huolta. EU-kumppanien näkökulmasta sääntöjenvastaisen maahantulon estäminen on tärkeää Schengen-alueen loukkaamattomuuden kannalta. Ennakoivaa, aktiivista ja tiivistä vuoropuhelua on tarpeellista jatkaa erityisesti Venäjän kanssa yhteisen rajan omaavien kumppanimaiden ja Euroopan komission kanssa. Yhteisen tilannekuvan ylläpitäminen ja valittavien toimenpiteiden laajempien seurannaisvaikutusten ennakointi on Suomen etujen mukaista.

Rajanylityspaikkojen sulkeminen vaikeuttaa Suomen Moskovan-suurlähetystön ja myös Moskovassa sijaitsevien kumppanimaiden suurlähetystöjen toimintaedellytyksiä. Useat kumppanimaiden suurlähetystöt Moskovassa ovat aiemmin käyttäneet Suomen rajanylityspaikkoja huoltonsa, henkilöliikenteen ja evakuoinnin tarpeisiin.

Venäläisten lannoitteiden kauttakululla Suomen kautta on rajallisessa määrin merkitystä globaalin ruokaturvan kannalta. Lannoitteet kulkevat rautatiekuljetuksin Vainikkalan kautta, jolloin niiden jatkuvuudesta voidaan pitää huolta rajanylityspaikkojen sulkemisesta huolimatta. Venäjällä on käytössään myös omia satamia tavaraliikenteensä hoitamiseen.

Suomen ja Venäjän rajan kautta on aiemmin kulkenut maantieliikenteessä myös kauttakulkuliikennettä esimerkiksi Keski-Aasian maihin.

Suomen ulkosuhteisiin voi vaikuttaa myös se, millä tavoin Suomi noudattaa kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyviä kansainvälisiä velvoitteitaan. Samalla päättäväinen reagointi ja toimintakyvyn osoittaminen sääntöjenvastaisen maahantulon järjestämiseen nostaa kynnystä vastaaviin hybriditoimiin tulevaisuudessa.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Yleistä

Rajoituksia koskevassa päätöksenteossa on otettava huomioon Suomen kansallinen lainsäädäntö, Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja Suomea sitova EU-oikeus. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet turvaamaan sopimuksen mukaiset oikeudet lainkäyttöpiirissään. Täysivaltaisuus ja sen suojaaminen sitä vaarantavilta loukkauksilta ovat perustuslakivaliokunnan mielestä edellytys sille, että Suomi kykenee täyttämään sopimusvelvoitteensa. Valiokunnan mielestä myös tilannesidonnaisuudelle on perusteltua antaa merkitystä. Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, ettei Suomi sitoutuessaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen sen lisäpöytäkirjoineen sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ole hyväksynyt sitä, että niiden mukaisia velvoitteita väärin- ja hyväksikäyttämällä vieras valtio saisi vakavasti vaarantaa Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden. (PeVL 14/2025 vp)

Kuten edellä on todettu, Suomella on oikeus ohjata ulkomaalaisten maahantulo tiettyihin laillisiin rajanylityspisteisiin sekä estää sääntöjenvastaiset rajanylitykset. Suomella on oikeus päättää ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta ja maasta poistamisesta. Suomella on myös velvoite valvoa Schengen-alueen ulkorajaa.

Perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia voidaan rajoittaa perusoikeusjärjestelmän tai demokraattisessa oikeusvaltiossa ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävän perusteen turvaamiseksi tai toisen perusoikeuden toteutumisen turvaamiseksi. Perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusten tulee perustua Suomessa eduskunnan hyväksymään tarkkarajaiseen ja täsmälliseen lakiin ja rajoitusten tulee olla välttämättömiä ja oikeasuhtaisia.

Kansallinen turvallisuus on unionin oikeuden, kansallisten ihmisoikeusnormien sekä Suomen perustuslain soveltamiskäytännön mukaan hyväksyttävä tavoite, jonka suojaaminen voi oikeuttaa rajatusti rajoittamaan oikeuksia. Kansallinen turvallisuus liittyy myös viime kädessä perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. On kuitenkin huomattava, että kansallisen turvallisuuden suojaaminen ei oikeuta yleisesti ja yleisluonteisesti poikkeamaan perus- ja ihmisoikeuksista eikä EU-oikeuden vaatimuksista.

Kyse on eri perusoikeuksien välisestä punninnasta käsillä olevassa tilanteessa, jossa rajanylityspaikkojen sulkemiselle ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseksi on kansalliseen turvallisuuteen ja yleisen järjestyksen turvaamiseen liittyvä hyväksyttävä ja painava syy.

Liikkumisvapaus

Päätöksen mukaisella rajanylityspaikkojen sulkemisella on merkitystä perustuslain 9 §:n kannalta, jossa on turvattu Suomen kansalaisen oikeus saapua maahan ja jokaisen oikeus lähteä maasta. Lisäksi sillä on merkitystä vapaata liikkuvuutta koskevan EU-lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksien kannalta. Mitä enemmän rajanylityspaikkoja suljetaan ja rajanylitysliikennettä rajoitetaan, sitä enemmän rajoitetaan edellä mainittuja oikeuksia.

Päätöksen mukaisella rajanylityspaikkojen väliaikaisella sulkemisella ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä ei loukata perustuslain 9 §:ssä turvattua Suomen kansalaisten oikeutta saapua maahan, jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä vapaata liikkuvuutta koskevan EU-lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia. Suomeen saapuminen ja Suomesta lähtö on kuitenkin tapahduttava avoinna olevien rajanylityspaikkojen kautta niiden aukioloaikojen puitteissa. Oikeus saapua Suomeen toteutuu ulkorajoilla rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen 6 ja 8 §:ssä säädettyjen lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikkojen kautta lukuun ottamatta suljettuja Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion rajanylityspaikkoja. Maahantuloa ja maastalähtöä näiden rajanylityspaikkojen osalta ei olisi rajoitettu, kuten ei myöskään maahantuloa ja maastalähtöä Schengen-alueen sisärajoilla. Joissain tapauksissa maahantulo voi edellyttää matkustamista esimerkiksi kolmannen maan kautta.

Ulkomaalaisten osalta on huomioitava perustuslain 9 §:n esitöissä todettu kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52).

Kansainvälisen suojelun hakeminen

Päätöksellä ei loukattaisi kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Kansainvälistä suojelua voisi hakea ulkorajoilla lentoliikenteen rajanylityspaikoilla ja vesiliikenteessä muilla kuin päätöksessä mainituilla rajanylityspaikoilla, Schengen-alueen sisärajoilla sekä muualla Suomen alueella. Tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua ja päästä asiaa koskevaan viranomaismenettelyyn pyritään turvaamaan antamalla mahdollisille hakijoille tietoa lähimmästä paikasta, jossa he voivat tehdä hakemuksen. Valtioneuvoston aiempien päätösten soveltamisen aikana on todettu, että kansainvälistä suojelua hakevat ovat hakeutuneet tätä tarkoitusta varten avoinna oleville rajanylityspaikoille. Tämä tukee oletusta siitä, että myös muualla kuin Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla avoinna olevat rajanylityspaikat ovat tosiasiallisesti heidän saavutettavissaan.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen vaikuttaisi ainoastaan Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikoilla sekä päätöksessä mainituilla huvialusliikenteen rajanylityspaikoilla. Muualla Suomessa sijaitsevat ulkorajan rajanylityspaikat, kuten lentoasemat ja vesiliikenteen rajanylityspaikat, olisivat avoinna normaalisti, eikä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen vaikuttaisi niihin.

Päätöksen toimeenpanossa tulee lisäksi varmistaa, että toimenpiteillä ei loukata perustuslain 9 §:n 4 momentissa ja Suomea sitovissa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteissa säädettyä palautuskieltoa. Lisäksi on huolehdittava jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti.

Päätöksellä ei ole vaikutusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämiseen muualla Suomen alueella. Henkilö voisi edelleen jättää hakemuksen poliisille ulkomaalaislain 95 §:ssä säädettyllä tavalla.

Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto

Rajanylityspaikkojen sulkemisella ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä ei loukata yhdenvertaisuutta tai syrjintäkieltoa. Edellä todetusti kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus päättää ulkomaalaisten maahan pääsystä, maassa oleskelusta ja maasta poistamisesta. Rajanylityspaikkojen sulkeminen kohdistuu myös muihin rajanylittäjiin yhdenvertaisesti kansalaisuudesta riippumatta. Päätöksen vaikutuksia Suomessa asuviin venäläisiin ja Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaisiin on käsitelty tarkemmin jäljempänä.

Perhe-elämän suoja

Päätöksellä on vaikutuksia perhe-elämän suojaan, joka sisältyy perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Oikeus nauttia perhe-elämään kohdistuvaa kunnioitusta on turvattu myös EIS 8 artiklassa, KP-sopimuksen 17 artiklassa sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa. Myös TSS-sopimuksen 10 artiklan 1 kohdassa todetaan, että suurin mahdollinen suojeleminen ja apu on annettava perheelle, joka on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö. Perhe-elämän suojan osalta merkityksellinen on myös kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 17 artikla. Lisäksi lapsen oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimituksissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu.

Vaikutukset kohdistuvat erityisesti niihin, joilla on puoliso tai seurustelukumppani, vanhemmat, sisaruksia, lapsia tai muita sukulaisia toisella puolen rajaa. Perhesuhteisiin liittyvä matkustaminen hankaloituu, joten päätös heikentää mahdollisuuksia rajat ylittävän perhe-elämän ylläpitämiseen, mikä on ollut monille osa vakiintunutta elämäntapaa. Perheenjäsenten ja sukulaisten tapaaminen ja yhteydenpito heidän kanssaan ei tästä huolimatta ole kokonaan mahdotonta. Tapaamiset voivat käytännössä edellyttää toisen maan kautta matkustamista.

Muut perus- ja ihmisoikeudet

Päätöksellä olisi vaikutuksia myös muun muassa omaisuudensuojaan, oikeuteen työhön sekä elinkeinovapauteen.

Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkojen sulkeminen vaikuttaa erityisesti sellaisiin henkilöihin, jotka asuvat tai työskentelevät rajan molemmin puolin sekä eräisiin kansainvälisten työtehtävien vuoksi rajan ylittäviin. Itärajan kautta on kulkenut myös EU- ja muiden länsimaiden Venäjälle sijoitettuja diplomaatteja sekä Venäjällä olevien edustustojen huoltoliikennettä, joka normaaliaikana kulkisi lentoliikenteessä. Rajanylityspaikkojen sulkemisella voi myös olla vaikutuksia Suomen Moskovan suurlähetystön huoltoon ja henkilöstön liikkumiseen.

Käytännössä esimerkiksi työskentelyyn, opiskeluun tai elinkeinotoimintaan liittyvä matkustaminen on vaikeutunut rajanylityspaikkojen sulkemisen myötä,

mutta se ei ole kokonaan mahdotonta. Oikeuksien toteuttaminen voi kuitenkin edellyttää matkustamista toisen maan kautta.

Suomessa asuvat Venäjän kansalaiset ja Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaiset

Korkein hallinto-oikeus antoi 14.3.2024 ratkaisun (KHO 2024:27), jossa käsiteltiin itärajan sulkemisesta tehtyjä valtioneuvoston päätöksiä. Osa muutoksenhakijoista oli venäjänkielisiä, osa alkuperältään tai polveutumiseltaan venäläistäustaisia, osa taas tällaisten henkilöiden perheenjäseniä. Osalla heistä oli Suomen ja Venäjän rajan ylittävää perhe-elämää tai huolenpitovelvollisuus. Osalla taas työ, elinkeinotoiminta tai opiskelu edellytti toistuvaa rajan ylittämistä. Muutoksenhakijat vetosivat kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevaan puiteyleissopimukseen ja siihen, että sen erityisen henkilöryhmän jäsenille, johon he kaikki kuuluvat, Suomen ja Venäjän välisen maarajan sulkeminen merkitsee syvälle käyvää puuttumista paitsi perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen myös moniin muihin perusoikeuksiin, kuten perhe-elämän suojaan ja yhdenvertaisuuteen. Korkein hallinto-oikeus katsoi, että päätöksillä on välillisiä vaikutuksia muutoksenhakijoihin. Korkein hallinto-oikeus kuitenkin katsoi, ettei muutoksenhakijoilla ollut valitusoikeutta, ja jätti valitukset siksi tutkimatta. Edellä muistiossa todetusti asia on parhaillaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltävänä (D. ja muut v. Suomi nro 16398/24).

Edellä on käsitelty päätöksen vaikutuksia muun ohella liikkumisvapauteen, yhdenvertaisuuteen, perhe-elämän suojaan ja muihin perus- ja ihmisoikeuksiin. On tärkeää arvioida päätösten vaikutuksia myös vähemmistöjen osalta. Tilastokeskuksen mukaan Suomessa oli vuoden 2024 lopussa yli 41 000 Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaista. Yhteensä Suomessa asui vuoden 2024 lopussa yli 100 000 venäjänkielistä henkilöä.

Kaikkien Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkojen sulkeminen vaikeuttaa Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaisten ja Suomessa asuvien venäläisten liikkumista rajan yli, mikä heikentää heidän mahdollisuuksiaan rajat ylittävän perhe-elämän ylläpitämiseen ja liikkumisvapauden käyttämiseen. Suomessa asuu myös paljon sellaisia ihmisiä, joilla ei ole Venäjän kansalaisuutta, mutta joilla on Venäjällä perheenjäseniä, sukulaisia ja ystäviä.

Päätös ei kuitenkaan merkitse Suomessa asuvien Venäjän kansalaisten tai venäjänkielisten syrjintää kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen perusteella siten kuin kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 4 artiklassa tarkoitetaan. Kuten edellä on todettu, itärajan rajanylityspaikkojen sulkeminen kohdistuu kaikkiin rajanylittäjiin kansalaisuudesta tai muusta henkilökohtaisesta ominaisuudesta riippumatta. Päätöksellä ei myöskään puututa puiteyleissopimuksen 17 artiklassa kielletyllä tavalla yleisesti kansallisiin vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeuteen solmia ja ylläpitää vapaita ja rauhanomaisia yhteyksiä yli rajojen toisissa valtioissa laillisesti oleskeleviin henkilöihin, varsinkin henkilöihin, joiden kanssa heillä on sama etninen, sivistyksellinen, kielellinen tai uskonnollinen identiteetti tai yhteinen kulttuuriperintö.

Suomeen ei tällä hetkellä ole suoria henkilöliikenteen lento- tai laivayhteyksiä Venäjältä, minkä vuoksi päätöksen vaikutukset edellä mainittuihin ihmisryhmiin ovat voimakkaampia kuin ne olisivat muunlaisissa olosuhteissa. Rajoituksilla on kuitenkin mainitun puitesopimuksen 19 artiklassa tarkoitettu kansalliseen lainsäädäntöön perustuva hyväksyttävä ja painava syy. Vaikka päätös olisi

voimassa toistaiseksi, rajoitukset olisivat luonteeltaan tilapäisiä, ja niistä olisi tarkoitus luopua, kun turvallisuustilanne sen mahdollistaa.

Edellä todetusti Suomen ulkorajalla olisi edelleen avoinna useita lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikkoja. Matkustaminen Suomen ja Venäjän välillä kyseisten rajanylityspaikkojen kautta voi käytännössä edellyttää kolmannen maan kautta matkustamista, mutta tästä huolimatta päätöksen ei voida katsoa estävän matkustamista Suomesta Venäjälle ja takaisin. Päätöksen ei myöskään voida katsoa estävän Suomessa asuvien Venäjän kansalaisten matkustamista omaan maahansa siten kuin KP-sopimuksen 12 artiklassa tarkoitetaan.

Suomen kansainvälisten velvoitteiden täytäntöönpanon valvonnasta

Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden täytäntöönpanoa valvovat kansainväliset, riippumattomat sopimusvalvontaelimet. Ihmisoikeussopimusten osapuolena Suomella on velvoite raportoida määräajoin sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanosta Yhdistyneiden kansakuntien (YK) ja Euroopan neuvoston (EN) sopimusvalvontaelimille. YK:lle raportoidaan kahdeksasta yleissopimuksesta ja kahdesta valinnaisesta pöytäkirjasta ja vastaavasti EN:lle kuudesta yleissopimuksesta. YK:n kidutuksen vastaisen komitean alakomitea ja EN:n kidutuksen vastainen komitea tekevät valvontavierailuja sopimusvaltion alueella paikkoihin, joissa pidetään tai voidaan pitää vapautensa menettäneitä henkilöitä. Tarvittaessa sopimusvalvontaelimet voivat pyytää Suomelta lisätietoja velvoitteiden täytäntöönpanosta milloin tahansa valvontakierroksen aikana. Lisäksi osa YK:n sopimusvalvontaelimistä voi käynnistää omasta aloitteestaan tutkintamenettelyn saatuaan tietoa vakavista ja järjestelmällisistä ihmisoikeusloukkauksista sopimusvaltion alueella.

Turvapaikanhakijoiden oikeuksien toteutumista valvovat kaikki YK:n sopimusvalvontaelimet ja useimmat EN:n sopimusvalvontaelimet antaen Suomelle päätelmiä ja suosituksia. Täytäntöönpanon valvonta on jatkuvaa. Suomelle on annettu useita suosituksia maahanmuuttajien, turvapaikanhakijoiden ja pakolaisten aseman ja oikeuksien suojelemiseksi painottaen muun muassa vaihtoehtojen käyttämistä turvapaikanhakijoiden säilöönnotolle. Suomen saamat suositukset ovat tyypillisiä myös muille saman viiteryhmän valtioille.

Suomen osalta turvapaikanhakijoiden tilanne Suomen ja Venäjän välisellä rajalla on tarkastelussa YK:n kidutuksen vastaisessa komiteassa liittyen Suomen 8. määräaikaisraporttiin kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1989) täytäntöönpanosta.

Mikäli turvapaikanhakija kokee Suomen loukanneen kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla suojattuja oikeuksiaan, hän voi tehdä ihmisoikeusvalituksen Suomen valtiota vastaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle (EIT) tai YK:n sopimusvalvontaelimille. Valittajan tulee kuitenkin ensin käyttää kotimaiset oikeussuojakeinot. Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitealle voi tehdä järjestökantelun. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ei ole vireillä hallitukselle asti kommunikoituja turvapaikkavalitusasioita. Edellä kuvatusti ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltävänä on kuitenkin valtioneuvoston rajapäätöksiä koskeva valitusasia (D. ja muut v. Suomi nro 16398/24).

Mikäli Suomea vastaan tehdään valitus turvapaikka-asiassa, EIT ja YK:n sopimusvalvontaelimet voivat antaa väliaikaismääräyksen, jolla estetään valittajan palauttaminen valituksen ollessa vireillä. YK:n sopimusvalvontaelimissä vireillä olevissa Suomea vastaan tehdyissä turvapaikkavalitusasioissa on ollut tyypillistä, että niissä ei ole käytetty kaikkia kotimaisia oikeussuojakeinoja ennen valituksen tekemistä ja kiireellisen väliaikaismääräyksen pyytämistä.

Väliaikaismääräys voi ulottua myös valittajiin, jotka ovat vasta pyrkimässä sopimusvaltion alueelle, mutta eivät ole vielä päässeet jättämään hakemustaan kansainvälisen suojelun saamiseksi. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi elokuussa 2021 Puolan ja Latvian ja Valko-Venäjän rajoilla olleiden turvapaikanhakijoiden asiassa (R.A. ja muut v. Puola nro 42120/21 ja H.M.M. ja muut v. Latvia nro 42165/21) säännön 39 nojalla kiireellisen väliaikaismääräyksen, jolla se edellytti Puolan ja Latvian viranomaisten huolehtivan kaikkien raja-alueellaan olevien valittajien perustarpeista, kuten ravinnosta, sairaanhoidosta ja mahdollisesta väliaikaisesta suojasta. EIT täsmensi samalla, että tätä toimenpidettä ei tulisi kuitenkaan tulkita siten, että se edellyttäisi Puolan tai Latvian sallivan turvapaikanhakijoiden tulla alueelleen.

Yleissopimusten ja niiden valinnaisten pöytäkirjojen nojalla YK:n sopimusvalvontaelimet voivat antaa yksilövalitusasian osapuolille ehdotuksia, suosituksia tai näkökantoja. Ne eivät ole kansainvälisoikeudellisesti sitovia samalla tavoin kuin EIT:n tuomiot, jotka Suomi on Euroopan ihmisoikeussopimukseen sitoutumalla velvoitettu panemaan täytäntöön ja joiden osalta Suomella ei siten ole esimerkiksi tuomiossa määrättyjen korvausten osalta harkintavaltaa. Tuomioiden täytäntöönpanoa valvoo EN:n ministerikomitea. YK:ssa yksilövalitusten osalta yleissopimukseen tai niiden valinnaisiin pöytäkirjoihin ei sisälly määräyksiä tehokkaasta hyvityksestä, eikä siten myöskään komiteoiden toimivallasta antaa hyvitystä koskevia sitovia määräyksiä sopimusvaltioille. Tämän osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon, että ihmisoikeussopimuksissa voi olla sopimusvelvoitteena hyvityksen suorittaminen, vaikka osapuoli ei olisi hyväksynyt valinnaista yksilövalitusmenettelyä. Suomi on sitoutunut ottamaan sopimusvalvontaelinten ehdotukset, suositukset ja näkökannat asianmukaisesti huomioon ja toimittamaan komiteoille vastauksen, mukaan lukien tiedot toimenpiteistä, joihin on ryhdytty komitean näkökantojen ja suositusten johdosta.

Uudistetun Euroopan sosiaalisen peruskirjan (SopS 78 ja 80/2002) järjestökantelumenettelyn ratkaisujen täytäntöönpanon valvonta kytkeytyy osaksi peruskirjan täytäntöönpanosta tehtävää määräaikaishavainnointia ja jatkuvaa vuoropuhelua Euroopan sosiaalisten oikeuksien komitean kanssa.

EU:n komission tehtävänä on perussopimusten nojalla valvoa, että jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeuden mukaisia velvoitteitaan. Jos EU:n komissiolla heräisi epäily (joko kantelun johdosta tai omasta aloitteestaan), että Suomen toimet saattavat merkitä unionin oikeuden rikkomista, se voisi käynnistää Suomea kohtaan jäsenyyssoveltoitteiden rikkomista koskevan menettelyn. Tällainen menettely alkaa virallisella huomautuksella. Jos viralliseen huomautukseen annettu vastaus ei tyydyttäisi komissiota, se antaisi Suomelle perustellun lausunnon, johon annetun vastauksen jälkeen se voisi nostaa Suomea kohtaan EU-tuomioistuimessa rikkomuskanteen. Viime kädessä Suomelle voitaisiin määrätä EU-tuomioistuimen toimesta sakkoja jäsenyyssoveltoitteiden rikkomisen johdosta.

Suomen toimet saattaisivat päätyä EU-tuomioistuimen arvioitaviksi myös silloin, jos joku niiden kohteena olevista henkilöistä nostaisi suomalaisessa tuomioistuimessa kanteen, jossa väittäisi toimien rikkovan hänen oikeuksiaan. Jos kyseinen kansallinen tuomioistuin katsoisi, että asiaan liittyy EU-oikeuden tulkintaa koskeva epäselvyys, se voisi esittää EU-tuomioistuimelle ennakkoratkaisupyynnön. Tällaisessa prosessissa EU-tuomioistuin ottaa kantaa unionin oikeuden oikeaan tulkintaan esillä olevassa tapauksessa, mutta ei voi määrätä sakkoja. Näistä prosesseista riippumatta sellainen henkilö, joka katsoisi Suomen toimien rikkovan EU-oikeuden mukaisia velvoitteita tavalla, josta on aiheutunut hänelle vahinkoa, voisi nostaa suomalaisessa tuomioistuimessa valtiota vastaan vahingonkorvauskanteen.

Vaikutukset rajanylittäjiin

Schengen-alueen ulkorajan ylittäminen on mahdollista ainoastaan avoinna olevien rajanylityspaikkojen kautta niiden aukioloaikojen puitteissa. Muualta rajan ylittäminen ei ole sallittua ilman rajanylityslupaa.

Rajanylittäjien tulee päätöksen voimassaoloaikana käyttää muita kuin Imatran, Kuusamon, Niiralan, Nuijamaan, Raja-Joosepin, Sallan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikkoja ja vesiliikenteessä huvialusliikenteen osalta muita kuin Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion rajanylityspaikkoja. Käytännössä tämä merkitsee sitä, että Suomeen on mahdollista saapua ja Suomesta lähteä lentoasemien tai satamien rajanylityspaikoilta sekä Schengen-alueen sisärajojen kautta. Ulkorajan ylittämiseen muualta on kuitenkin mahdollista hakea rajanylityslupaa (ks. rajavartiolaiton 13 §). Vainikkalan rajanylityspaikan kautta kulkee tällä hetkellä ainoastaan tavaraliikennettä.

Myös Suomen kansalaisen on käytettävä avoinna olevia rajanylityspaikkoja ja noudatettava niiden aukioloaikoja. Jos Suomen kansalainen tulee tästä huolimatta maahan suljetun rajanylityspaikan kautta, henkilöä voidaan epäillä valtionrajarikoksesta.

Päätös ei vaikuta valtioneuvoston 29.9.2022 ja 6.7.2023 tekemiin periaatepäätöksiin suuntaviivoista Venäjän federaation kansalaisten maahantulon rajoittamisesta Suomen kansainvälisten suhteiden turvaamiseksi. Periaatepäätösten mukaiset rajoitukset ovat edelleen voimassa.

Päätöksellä ei ole vaikutusta muihin ulkorajan ylittämistä koskeviin säännöksiin. Ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä säädetään Schengenin rajasäännösten 6 artiklassa ja ulkomaalaislain 11, 155, 155 a, 156, 156 a ja 157 §:ssä. Jos rajanylityspaikalle saapuu henkilö, joka ei täytä säädettyjä maahantulon edellytyksiä, hänen maahanpääsyä voidaan estää voimassa olevan lainsäädännön mukaisin perustein.

Kansainvälistä suojelua ei olisi mahdollista hakea Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla eikä päätöksessä tarkoitetuilla vesiliikenteen rajanylityspaikoilla. Rajavartiolaiton 16 §:n 3 momentin mukaisesti tästä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa ottaen huomioon lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet. Vaikutukset kansainvälistä suojelua hakeviin on käsitelty edellä.

Asian valmistelu

Päätösehdotus on valmisteltu sisäministeriössä. Valmistelun aikana on ollut käytettävissä Rajavartiolaitoksen ja muiden keskeisten turvallisuusviranomaisten asiantuntija-arviot.

Asia on käsitelty kirjallisesti poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen valtakunnallisessa PTR-johtoryhmässä.

Tiedottaminen ja muut toimenpiteet

Sisäministeriö ilmoittaa päätöksestä muille EU:n jäsenvaltioille ja komissiolle.

Sisäministeriö vastaa päätöksen tiedottamisesta tarvittavassa laajuudessa.

Rajavartiolaitos antaa tarkemman käytännön ohjeistuksen päätöksen soveltamisesta.

Valtioneuvosto arvioi päätöksen sisältöä ja laajuutta sekä voimassaolon välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta säännöllisesti yhteistyössä Rajavartiolaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa ajankohtaisen tilannekuvan sekä EU-oikeuden ja kansainvälisten sopimusten tulkintakäytännön kehittymisen perusteella. Rajavartiolaitos toimittaa kuukauden välein sisäministeriölle arvion tilanteesta ja sen kehittymisestä. Jos arvion perusteella vaikuttaa siltä, että päätös ei ole enää välttämätön yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi tai tilanne on muuten olennaisesti muuttunut, sisäministeriö vie päätöksen kumoamista tai muuttamista koskevan ehdotuksen valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi. Lisäksi päätöksenteon avoimuuden ja läpinäkyvyyden turvaamiseksi sisäministeriö vie toistaiseksi voimassa olevan päätöksen ajoittain valtioneuvoston yleisistuntoon uudelleen arvioitavaksi.