



Matti Sarasmaa
Raja- ja meriosaston osastopäällikkö, kenraalimajuri

Valtioneuvoston päätös rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille

Tausta

Helsingissä heinäkuussa 2023 järjestettävä korkean tason vierailu on kansainvälisiä konferensseja ja erityisedustustoja koskevista erioikeuksista ja vapauksista annetun lain (572/1973) tarkoittama tilaisuus. Poliisi vastaa vierailun turvallisuudesta Rajavartiolaitoksen ja muiden viranomaisten tukemana. Tilaisuuden luonne, toimintaympäristö ja Euroopan sisäisen sekä ulkoisen turvallisuuden tilanne huomioiden Rajavartiolaitos tehostaa rajaturvallisuuden ylläpitämistä Suomen ulko- ja sisärajoilla.

Lainsäädäntö

Schengenin rajasäännöstön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399) 22 artiklan mukaan sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistetaan rajatarkastuksia. Asetuksen 25 artiklan mukaan jäsenvaltio voi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhkan sitä edellyttäessä poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoilleen rajoitetuksi enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston ajaksi. Kokonaisuutena ei saa ylittää kuutta kuukautta. Jäsenvaltion on suunnitellissaan rajavalvonnan palauttamista sisärajoilleen annettava myös muille jäsenvaltioille ja komissiolle asetuksessa tarkemmin säädettyt yksityiskohtaiset tiedot etukäteen.

Jäsenvaltion on rajavalvonnan väliaikaisesta sisärajoille palauttamisesta ilmoittaessaan annettava 27 artiklan mukaisesti myös tiedot palauttamisen laajuudesta ja tiedot siitä, mihin osaan tai osiin sisärajoja rajavalvonta on tarkoitus palauttaa sekä vahvistettujen rajanylityspaikkojen nimet.

Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on vaaran vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

Asetuksen 34 artiklan mukaan päätös rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille on tehtävä avoimesti ja yleisölle on annettava asiasta kaikki tiedot, jolleivät erittäin tärkeät turvallisuussyyt ole tämän esteenä. Muiden jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja komission on pidettävä asianomaisen jäsenvaltion pyynnöstä rajavalvonnan palauttamisen ja jatkamisen sekä tästä laaditun selvityksen yhteydessä toimitetut tiedot asetuksen 35 artiklan mukaan luottamuksellisina.

Rajavartiolain (578/2005) 15 §:n mukaan rajavaltion väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, kansalliseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttää asiassa välittömiä toimia, sisäministeriö päättää tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin rajavaltion palauttamista sisärajoille koskevan asian käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken sekä ilmoitusten ja selvitysten toimittamisesta ja neuvotteluiden käymisestä. Asiasta säädetään poliisin, tullin ja rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetun valtioneuvoston asetuksen (1126/2009) 9 §:ssä. Rajavartiolain 17 §:n mukaan Rajavartiolaitos on johtava rajavaltionviranomaisena, joka sovittaa yhteen muiden rajavaltion henkiliikenteessä osallistuvien viranomaisten toimintaa.

Aikaisempi käytäntö Suomessa ja muissa jäsenvaltioissa

Euroopan unionissa rajavaltion väliaikaisesti palautettu laittoman maahantulon vaarantaessa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, terrori-iskujen jälkeen, suurten yleisötapahtumien yhteydessä ja korkean tason kokousten turvallisuusjärjestelyjen tukemiseksi. Suomi palautti sisärajavaltion vuonna 2005 yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailujen turvallisuuden varmistamiseksi. Lisäksi Suomi palautti sisärajavaltion kolmesti vuoden 2006 Euroopan unionin puheenjohtajuuskauden aikana järjestettyjen kokousten turvallisuuden varmistamiseksi, 2008 ETYJ-ulkoministerikokouksen turvaamiseksi sekä 2018 valtiovierailun turvaamiseksi.

Norja palautti sisärajavaltion ajanjaksolle 24.5.–4.6.2023 Nato-maiden ulkoministerien epävirallisen kokouksen vuoksi. Ruotsi, Norja, Tanska, Saksa ja Itävalta ovat palauttaneet Keski-Euroopasta Suomeen suuntautuvalla reitillä sisärajavaltion väliaikaisesti ajalle 12.5.–11.11.2023 muun muassa terrorismin uhan, kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuvan uhan, Venäjän tiedustelun uhan ja laittoman maahantulon vuoksi.

Päätösehdotus ja perustelut

Helsingissä heinäkuussa 2023 järjestettävän korkean tason vierailun turvallisuusjärjestelyjen tukemiseksi sekä vierailun vuoksi yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi sisärajavaltion palautettaisiin 8.–15.7.2023 rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) 6 §:ssä säädetyille lentoliikenteen rajanylityspaikoille ja 8 §:n 1 momentissa säädetyille vesiliikenteen rajanylityspaikoille (muut alukset kuin Schengenin rajasäännöstössä tarkoitetut huvialukset) sekä seuraaville maarajan rajanylityspaikoille:

Suomen ja Ruotsin välinen maaraja:

- Karesuvanto, Kolari, Muonio, Pello, Tornio ja Ylitornio

Suomen ja Norjan välinen maaraja:

- Karigasniemi, Kilpisjärvi, Kivilompolo, Nuorgam, Näätämö ja Utsjoki

Sisärajavaltion kohdennettaisiin rajatarkastusviranomaisten uhka- ja riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin käytettävissä olevien resurssien puitteissa.

Sisärajavalvonnan palauttamisen tavoitteena on yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan välittömän ja vakavan uhan torjumiseksi varmistua, että Suomeen saapuvat tai Suomesta lähtevät ulkomaalaiset täyttävät säädetyt maahantulon tai maassa oleskelun edellytykset sekä tunnistaa ja identifioida turvallisuuden kannalta mahdolliset riskihenkilöt. Sisärajavalvonnan tavoitteena on huolehtia osaltaan vierailun turvallisuudesta.

Vaikutukset

Taloudelliset ja muut vaikutukset viranomaisille

Rajavartiolaitos vastaa pääosin sisärajavalvonnan suorittamisesta. Päätös edellyttää Rajavartiolaitoksen henkilövoimavarojen kohdentamista muista lakisäätteisistä tehtävistä sisärajavalvontaan.

Poliisi ja Tulli osallistuvat sisärajavalvontaan niillä rajanylityspaikoilla, joilla ne muutoinkin toimivat sekä muilta osin erikseen sovittavalla tavalla.

Päätöksestä rajatarkastusviranomaisille aiheutuvat ylimääräiset kustannukset sekä muut vierailusta aiheutuvat ylimääräiset kustannukset tullaan esittämään katettavaksi toteutuneen mukaisesti vuoden 2023 lisätalousarviossa.

Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Sisärajavalvonnan palauttamisella ei loukattaisi perustuslain 9 §:ssä turvattua Suomen kansalaisen oikeutta saapua maahan, jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia tai kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Päätöksen mukaisella sisärajavalvonnan palauttamisella ei asetettaisi rajoituksia sisärajaliikenteeseen eikä muutoksia maahantulooperusteisiin.

Vaikutukset rajanylittäjiin

Sisärajan ylittäjiin on varauduttava rajatarkastuksiin päätöksessä mainituilla rajanylityspaikoilla. Sisärajavalvonnan palauttaminen ei koske sisärajat ylittävää huvialusliikennettä eikä Ruotsin ja Norjan vastaisten maarajojen rajanylityspaikojen välisillä alueilla tapahtuva rajanylitysliikennettä.

Päätös ei merkitse muutosta velvollisuuteen pitää mukana matkustusasiakirjoja. Sisärajavalvonnan ollessa palautettuna Suomen kansalaisella on sisärajaa ylittäessään oltava mukana passi tai uudenmallinen henkilökortti. Hänen on maasta lähtiessään tai maahan saapuessaan pyynnöstä esitettävä se rajatarkastusviranomaiselle. Suomen kansalainen on velvollinen antamaan rajatarkastusviranomaiselle tämän pyynnöstä tietoja, jotka ovat välttämättömiä matkustusoikeuden toteamiseksi.

Sisärajavalvonnan palauttaminen ei vaikuta Pohjoismaiden kansalaisten oikeuteen liikkua ja oleskella Pohjoismaissa ilman matkustusasiakirjaa. Ilman passia tai henkilökorttia matkustavan Pohjoismaiden kansalaisen tulee kuitenkin pystyä todistamaan henkilöllisyytensä ja varautua viivästyksiin rajanylityksessä.

Päätöksellä ei ole vaikutusta saamelaisten elinkeinon ja kulttuurin harjoittamiseen, koska sisärajavaltvonta kohdistettaisiin vain päätöksessä mainituille rajanylityspaikoille.

Päätöksellä ei ole vaikutusta muihin ulkomaalaisen maahantuloa 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.

Asian valmistelu

Päätösehdotus on valmisteltu sisäministeriössä yhteistyössä vierailusta ja sen turvallisuudesta vastaavien viranomaisten kanssa. Asia on käsitelty kirjallisesti poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen valtakunnallisessa PTR-johtoryhmässä.

Tiedottaminen

Sisäministeriö ilmoittaa asiasta päätöksen tekemisen jälkeen muille EU:n jäsenvaltioille ja komissiolle.

Sisäministeriö ja Rajavartiolaitos vastaavat päätöksen muusta tiedottamisesta.