



Rajavartio-osasto  
Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus

## Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä

### Tausta

Tilanne Suomessa ja lähialueilla

Turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla on epävakaata Ukrainan pitkittyvän sodan ja heikkenevien Venäjä-suhteiden takia. Turvallisuusympäristön jännitteet heijastuvat Suomen rajaturvallisuustilanteeseen erityisesti itärajalta ja merialueella. Aloitettuaan hyökkäyssodan Ukrainassa Venäjä on toteuttanut erilaisia vaikuttamis- ja vastatoimia myös muita maita kohtaan. Siirtolaisuuden salliminen tai välineellistäminen on yksi keinoista vaikuttaa Suomen ja EU:n rajaturvallisuuteen.

Ilman viisumia saapuvien kansainvälisen suojelun hakijoiden laitton maahantulo Suomen itärajalta jatkuu. Suomeen on 31.7.–16.11.2023 aamuun mennessä, Kaakkois-Suomen rajanylityspaikkojen kautta, saapunut Venäjältä 267 kolmannen maan kansalaista, jotka ovat hakeneet kansainvälistä suojelua. Saapumisten määrä on nopeasti lisääntynyt ja ilmiö on kiihtynyt arvioitua nopeammin. Henkilöt ovat saapuneet Suomeen ilman Schengen-viisumia.

Kansainvälisen suojelun hakijoiden määrä alkoi lisääntyä viikolla 44, jolloin itärajalle saapui 24 henkilöä. Viikolla 45 saapui 32 henkilöä ja viikolla 46 saapui 39 henkilöä. Kuluvalle viikolla saapujia on ollut 174. Eri kansallisuuksia on havaittu yhteensä 19. Eniten on havaittu Somalian, Irakin, Syyrian ja Jemenin kansalaisia. Ennen käynnissä olevaa ilmiötä itärajan rajanylityspaikoille on tullut yksittäisiä kansainvälisen suojelun hakijoita nyt kyseessä olevista maista.

Useissa tapauksissa maahan laittomasti saapuneet henkilöt ovat ylittäneet Suomen rajan polkupyörällä. Kaakkois-Suomen alueen rajavaltuutettu on 8.11.2023 tehnyt päätöksen, että rajan ylittäminen polkupyörällä Vaalimaan, Nuijamaan ja Imatran rajanylityspaikkojen kautta ei ole 9.11.2023 kello 00:00 alkaen sallittua, ja ilmoittanut asiasta Venäjän federaation Viipurin alueen rajavaltuutetulle. Suomi on 13.11.2023 ilmoittanut asiasta nootilla Venäjän federaatiolle.

Neuvottelemalla ei ole saatu asiassa aikaan ratkaisua ja tilannetta valtakunnan rajalla vakautettua.

Itärajan ilmiöön liittyy laittoman maahantulon järjestämiselle tyypillistä kansainvälistä rikollisuutta, aktiivista markkinointia sosiaalisessa mediassa mukaan lukien Valko-Venäjällä oleskelleiden siirtolaisten houkuttelu Suomen-reitille ja Venäjän viranomaisten sallivaa sekä aktiivista myötävaikuttamista. Itärajan tilanne ja Venäjän viranomaisten toiminta ovat muuttuneet lyhyessä ajassa Suomen näkökulmasta erittäin haasteellisiksi.

Ilmiö ja sen laajeneminen sitoo päivittäin yhä merkittävämmän osan Kaakkois-Suomen rajavartioston johtamisjärjestelmän ja rajanylityspaikkojen kapasiteetista. Muita tehtäviä joudutaan jo tällä hetkellä alueellisesti priorisoimaan. Ilmiön laajeneminen tarkoittaa todennäköisesti sitä, että Rajavartiolaitoksen resursseja sidotaan yhä enemmän Kaakkois-Suomeen supistamalla muiden vartiostojen valvontaa ja priorisoimalla lakisääteisiä tehtäviä. Poliisi on siirtänyt resurssejaan Kaakkois-Suomeen turvapaikanhakijoiden rekisteröintitehtäviin.

### Tilanne muilla EU:n ulkorajoilla

Baltian maiden ja Norjan Venäjän vastaisilla rajoilla tilanne on rauhallinen. EU:n Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla laittoman maahantulon tilanne on sen sijaan jatkunut haastavana, sillä Latvian, Liettuan ja Puolan Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla on kuluvana vuonna 30.10. mennessä havaittu yhteensä noin 4 300 laitonta rajanylitystä ja 33 800 laittoman rajanylityksen yritystä. Huippuvuonna 2021, kun Valko-Venäjä käynnisti hybridioperaation EU:n vastaisilla rajoillaan, havaittiin rajoilla yli 8 000 laitonta rajanylitystä ja yli 48 000 laittoman rajanylityksen yritystä. Suurin osa siirtolaisista saapuu Valko-Venäjälle Venäjän kautta.

EU:n eteläisillä ulkorajoilla tilanne on jatkunut epävakaana. Suurin paine on ollut keskisen Välimeren reitillä Tunisiasta Italiaan, jolla on tehty noin puolet kaikista kuluneen vuoden EU-alueelle suuntautuneista laittomista rajanylityksistä. Viime kuukausien aikana myös muilla Välimeren reiteillä on ollut kasvua. Lisäksi sekundääriiliike Länsi-Balkanin reitiltä muualle Eurooppaan on lisääntynyt, minkä vuoksi useat EU-maat ovat palauttaneet rajavalvonnan väliaikaisesti sisärajoilleen. EU:n ulkorajavalvonta erityisesti Välimeren alueella ja jäsenvaltioiden turvapaikkajärjestelmät vapaan liikkuvuuden alueen sisällä ovat voimakkaasti kuormittuneet.

### Arvio tilanteesta ja sen kehittymisestä

On todennäköistä, että itärajalle saapuvien kansainvälisen suojelun hakijoiden määrä kasvaa lähiviikkoina nopeammin, kuin hallittu käsittelykapasiteetti antaa myötä.

Ilmiö ja sen laajeneminen sitoo päivittäin yhä merkittävämmän Kaakkois-Suomen asianosaisten viranomaisten resursseista. Poliisin ja Tullin tehtävät Rajavartiolaitoksen tukena erittäin todennäköisesti lisääntyvät.

Sosiaalinen media ja taustalla vaikuttava rikollisuus voimistavat ilmiötä. Venäjän rajavartiopalvelu sallii ja aktiivisesti edistää ilmiötä.

Edellä sanotun, poliisin ja suojelupoliisin tuottamien kannanottojen sekä Rajavartiolaitoksen kokoamien havaintojen nojalla on perusteltua syytä epäillä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa.

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

## Lainsäädäntö

### Kansallinen lainsäädäntö

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 keskittämistä 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 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.

Rajanylityspaikkoja koskeva sääntely kuuluu sisäministeriön toimialaan valtioneuvoston ohjesäännön (262/2003) 15 §:n perusteella. Suomen perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Valtioneuvoston ohjesäännön 6 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee rajanylityspaikan väliaikaiseen sulkemiseen liittyvät päätökset. Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen on merkitykseltään sellainen asia, joka tulee ratkaista vastaavalla tavoin valtioneuvoston yleisistunnossa.

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. Pykälän 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.

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.

Rajavartiolain 11 §:n mukaan rajavartiomiehen on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista. Tarvittaessa toimenpiteistä on luovuttava rajavartiolain 9 §:n mukaisesti.

#### 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.

#### Kansainväliset ihmisoikeusveloitteet ja EU-lainsäädäntö

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 No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen). Suomella on myös velvoite valvoa Schengen-alueen ulkorajaa. Suomen on kaikessa toiminnassaan noudatettava kansainvälisiä veloitteitaan ja EU-lainsäädäntöä.

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 yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/1990, siihen

myöhemmin tehtyine muutoksineen, jäljempänä EIS). Kaikki Euroopan unionin 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), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976, jäljempänä KP-sopimus) sekä muita Euroopan neuvoston tai YK:n keskeisiä ihmisoikeussopimuksia. Huomioon on otettava myös Euroopan unionin perusoikeuskirja, jonka 18 artiklassa säädetään oikeudesta turvapaikkaan.

Pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden osalta on erityisesti huomioitava palautuskielto ja joukkokarkotuksen kieltä, jotka ovat ehdottomia perus- ja ihmisoikeuksia. Niistä ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan perusteella saa poiketa edes poikkeusolojen aikana. Palauttamiskiello on johdettu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta, jossa kielletään kidutus ja epäinhimillinen kohtelu. Ulkomaalaisten joukkokarkotus kielletään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklassa säädetään palauttamiskiellosta ja kielletään joukkokarkotukset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa käsitellyt mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua ja siihen liittyvää palautuskieltoa ja joukkokarkotuksen kieltä 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).

Muita pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden osalta keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia ovat EIS 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 Euroopan unionin perusoikeuskirjassa sekä KP-sopimuksessa. Lisäksi KP-sopimuksen 12 artiklan mukaan jokainen voi vapaasti lähteä mistä tahansa maasta, myös omastaan, eikä keneltäkään saa mielivaltaisesti kieltää oikeutta tulla omaan maahansa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa on oikeuskäytännössään korostanut turvapaikanhakijan menettelyllisten oikeuksien velvoittavuutta. Tuomioistuimissa 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).

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 joustoa tai jätetty 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.

Komissio totesi ehdotuksessaan neuvoston päätökseksi väliaikaisia hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi (COM(2021) 752 final, 1.12.2021) tämän tarkoittavan sitä, että jäsenvaltiot voivat nimetä tiettyjä rekisteröintipaikkoja, joihin voi kuulua rajanylityspaikkoja, kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen rekisteröinti- ja jättämispaikaksi. Direktiivin 6 artiklan 2 kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on tosiasiallinen mahdollisuus jättää hakemus mahdollisimman pian. Tästä syystä ja sen varmistamiseksi, että turvapaikkamenettelyyn pääsy on aidosti ja tosiasiallisesti mahdollista, komissio totesi, että päätöksen kohdevaltioiden olisi varmistettava, että tätä tarkoitusta varten nimetään ja pidetään avoinna riittävä määrä rekisteröintipaikkoja, joihin kuuluu rajanylityspaikkoja, ja että hakijat saavat tiedon lähimmistä toimipaikoista, joihin he voivat jättää hakemuksensa. Kyseessä on näin ollen komission toteamus siitä, miten jäsenvaltiot voivat voimassa olevan unionin oikeuden unionin oikeuden nojalla toimia.

Euroopan unionin tuomioistuin käsittelee Liettuan tekemään ennakkoratkaisupyynnön antamassaan ratkaisussa C-72/22 PPU (30.6.2022) muun muassa jäsenvaltion mahdollisuuksia rajoittaa pääsyä turvapaikkamenettelyyn jäsenvaltion alueella tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisesta maahantulosta. 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 unionin tuomioistuin totesi selkeästi, että menettelydirektiivin 6 artiklaa ja 7 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisesta maahantulosta, laittomasti maassa oleskelevilta kolmannen maan kansalaisilta viedään tosiasiallisesti mahdollisuus päästä kyseisen jäsenvaltion alueella menettelyyn, jossa tutkitaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

## Päätöksen perustelut

Päätöksen mukaan **18.11.2023 alkaen** Suomen ja Venäjän federaation välisellä maarajalla suljettaisiin Vaalimaan, Nuijamaan, Imatran ja Niiralan rajanylityspaikat ja kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettäisiin Vartiuksen ja Sallan rajanylityspaikoille.

Laiton maahantulo Suomen itärajalla on erityisesti Kaakkois-Suomessa kasvanut merkittävästi viimeisten viikkojen aikana, ja se tulee todennäköisesti voimistumaan entisestään. Käynnissä oleva laittoman maahantulon ilmiö voi potentiaalisesti laajeta ja voimistua nopeasti huomattavan paljon. Ilmiö kuormittaa viranomaisia jo tällä hetkellä, ja sen edelleen laajetessa viranomaiset joutuvat voimakkaasti priorisoimaan tehtäviään. Ainakin osa maahan laittomasti saapuneista henkilöistä saattaa pyrkiä Suomesta muualle Schengen-alueelle.

Rajavartiolaitoksen ja muiden viranomaisten tekemien havaintojen ja saamien tietojen perusteella on olemassa selviä viitteitä siitä, että vieraan valtion viranomaisilla tai muilla toimijoilla on ollut osuus rajan laittomasti ylittäneiden henkilöiden Suomeen saapumisen edesauttamisessa. Näiden havaintojen ja tietojen perusteella on sisäministeriön käsityksen mukaan perusteltu syy epäillä, että laiton maahantulo tapahtuu vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta. On tärkeää pyrkiä keskeyttämään tällaiset vaikuttamistoimet jo alkuvaiheessa ja estää muuttoliikkeen välineellistämisen vaikutusten laajentuminen.

Laittoman maahantulon ilmiö ja uhka sen laajenemisesta aiheuttavat vakavan uhan yleiselle järjestykselle ja kansalliselle turvallisuudelle. Kyseessä on ilmiö, jonka Venäjän viranomaiset ovat sallineet aikaisemmasta poiketen. Viranomaiset ovat havainneet ilmiön sisältävän myös kansainvälistä rikollisuutta. Laittoman maahantulon voimistuessa kasvaa myös riski siitä, että maahan pyrkivien henkilöiden joukossa on rikollisia tai radikalisoituneita henkilöitä. On todennäköistä, että ilmiö tulee aiheuttamaan yhteiskunnassa turvattomuutta.

Laittoman maahantulon ilmiö on toistaiseksi keskittynyt erityisesti Vaalimaan ja Nuijamaan rajanylityspaikoille, mutta ilmiö voi todennäköisesti laajentua myös Imatran ja Niiralan rajanylityspaikoille. Laittoman maahantulon reittien ja rajanylityspaikkojen sijaintien vuoksi on perusteltua, että myös Imatran ja Niiralan rajanylityspaikat suljetaan.

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, terroristi-iskuina tai siihen verrattavina tekoina tai erityyppisinä mellakoina, jotka pohjautuvat

eri väestöryhmien välisiin jännitteisiin tai tietyn väestöryhmän ja viranomaisten välisiin jännitteisiin. Myös maahantuloon liittyvä laaja ihmiskauppa voi olla vakava uhka yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. Edellä mainitut tilanteet voivat muodostaa uhkan 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.

Valtioilla on varsin laaja harkintamarginaali sen suhteen, millaisen toiminnan ne katsovat vaarantavan kansallista turvallisuuttaan (HE 198/2017). 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).

Maahanmuuttovirasto pyrkii priorisoimaan itärajan kautta tulleiden turvapaikanhakijoiden käsittelyä ja silloin, jos kansainvälisen suojelun perusteita ei ole, tekemään päätökset mahdollisimman nopeasti. Maahanmuuttovirasto on arvioinut, että kansainvälisen suojelun hakijoiden määrän kasvaminen aiheuttaa hakemusten käsittelyaikaisten hidastumista ja vaatii nykyistä enemmän vastaanottokapasiteettia. Jos kansainvälisen suojelun hakijoiden määrä jatkaa kasvuaan, Maahanmuuttovirasto tulee lyhyellä tai pitkällä aikavälillä kuormittumaan ilmiön kehityksestä riippuen.

Poliisihallituksen arvion mukaan on ensiarvoisen tärkeää torjua käsillä olevan laittoman maahantulon tilanteen laajentuminen ja voimistuminen laajamittaiseksi laittomaksi maahantuloksi. Poliiseja pystytään tarvittaessa siirtämään muista tehtävistä Kaakkois-Suomen poliisilaitoksen avuksi vastaanottamaan kansainvälisen suojelun hakemuksia sekä osallistumaan mahdollisen järjestelykeskuksen toimintaan. Tarvittaessa poliisi on valmiudessa antamaan myös virka-apua esimerkiksi joukkojenhallintatehtäviin.

Poliisihallitus on arvioinut, että laajamittainen laiton maahantulo vaarantaisi vakavasti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden. Laajamittaisen laittoman maahantulon 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, koska kansainvälisen suojelun hakijoita on viime viikkoina tullut myös sellaisista maista, joihin ei tällä hetkellä pystytä palauttamaan. Laajamittainen laiton maahantulo todennäköisesti lisäisi polarisaatiota yhteiskunnassa, mikä voisi ilmetä erilaisina viharikoksina, järjestyshäiriöinä sekä mielenosoituksina ja vastamielenosoituksina. Tämä puolestaan lisäisi merkittävästi poliisin tehtäviä sisämaassa ja heikentäisi kansalaisten turvallisuuden tunnetta.

Edellä kuvatun perusteella ehdotetut toimenpiteet rajanylityspaikkojen sulkemiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseksi ovat

välttämättömiä vakavan yleiselle järjestykselle ja kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Rajavartiolain 16 §:n 4 momentin mukaan rajanylityspaikkoja ei saa sulkea eikä kansainvälistä suojelua keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Valtioneuvoston päätösten ja viranomaisten toiminnan on oltava oikeassa suhteessa niin tilanteen vakavuuteen ja laajuuteen, laittomasti 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 tilanteen hallitsemiseksi.

Rajanylityspaikkojen sulkeminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen olisi vallitsevassa ja ennakoitavissa olevassa tilanteessa oikeasuhtainen ja välttämätön toimenpide. Tilanteessa on selviä viitteitä siitä, että laitton maahantulo tulee entisestään laajentumaan ja voimistumaan. On lisäksi otettava huomioon, että tilanne voi muuttua nopeasti.

Päätöksen voidaan katsoa varmistavan oikeasuhtaisella tavalla sen, että kansainvälistä suojelua tarvitsevalla henkilöllä on yhä mahdollisuus hakea sitä unionin alueelta, sekä sen, että Schengen-alueen ulkorajalla pystytään hallitsemaan tilannetta siten, että unionin alueelle ei synny välineellistetyn maahantulon väylää. Näin voidaan välttää väärän signaalin antaminen siitä, millä keinoin ja millä perusteilla unionin alueelle on mahdollista päästä.

Rajoitusten tarkoituksena on torjua laittoman maahantulon ilmiöstä ja sen todennäköisestä laajenemisesta johtuvaa vakavaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja kansalliselle turvallisuudelle, puuttua epäilyyn välineellistettyyn maahantuloon sekä keskeyttää ilmiön vaikutusten laajentuminen. Tavoitteena on tilanteen hallitseminen, rajaturvallisuuden ylläpitäminen sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden varmistaminen Suomen valtakunnanrajalla. Lisäksi toimenpiteiden tarkoituksena on turvata kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden asianmukainen vastaanotto ja rekisteröinti rajanylityspaikoilla, joille kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty, sekä huolehtia tilanteen pysymisestä rauhallisena ja viranomaisten hallinnassa.

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

Kansainvälistä suojelua voisi hakea Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla ainoastaan Vartiuksen ja Sallan rajanylityspaikoilla. Tämä tarkoittaisi sitä, että kansainvälistä suojelua ei voisi hakea maarajalla suljettavilla Vaalimaan, Nuijamaan, Imatran ja Niiralan rajanylityspaikoilla eikä avoimilla Kuusamon, Raja-Joosepin ja Vainikkalan rajanylityspaikoilla. Päätös ei koske myöskään lentoasemien, satamien eikä merivartioasemien rajanylityspaikkoja, joilla kansainvälistä suojelua olisi edelleen mahdollista hakea. Rajaus kohdistuu näin ollen ainoastaan niille rajanylityspaikoille, joihin tällä hetkellä kohdistuu yllä kuvatulla tavalla laitonta maahantuloa, johon liittyy epäilyksiä muuttoliikkeen välineellistämisestä.

Päätöksen mukaisia toimenpiteitä suoritettaessa on erityisesti huomioitava kansainvälisen suojelun hakemista varten maahan saapuvien henkilöiden

tosiasiallinen mahdollisuus käyttää rajanylityspaikkaa, jolle kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty. 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 niille rajanylityspaikoille, joilla kansainvälisen suojelua voisi hakea ja varmistaisi tosiasiallisen mahdollisuuden suojelun hakemiseen.

Maahan pyrkivät ohjattaisiin ja opastettaisiin Vartiuksen ja Sallan rajanylityspaikoille, joille kansainvälisen suojelun hakeminen olisi keskitetty, informaatiolla, estelaitteiden ja partioiden avulla. Maahan pyrkivät vastaisivat lähtökohtaisesti itse siirtymisestään avoinna olevalle rajanylityspaikalle. Henkilöitä ei palautettaisi Suomen viranomaisten toimenpitein Suomen valtakunnanrajan toiselle puolelle.

Erityisen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt olisi pyrittävä tunnistamaan valtakunnanrajalla tai kiinniotettaessa viranomaisten ja luotettavien avustusjärjestöjen yhteistoimintana. Tällaiset henkilöt olisi kuljetettava kokoamispaikoille ja järjestelykeskuksiin jatkokäsittelyä varten.

Päätöksellä ei estettäisi Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta. Päätöksellä ei myöskään loukattaisi vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

EU:n vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvista henkilöistä säädetään direktiivissä 2004/38/EY (Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella) sekä ulkomaalaislain (301/2004) 10 luvussa. Vapaan liikkuvuuden piiriin kuuluvat EU:n jäsenvaltioiden, Euroopan talousalueeseen kuuluvien maiden (Islanti, Liechtenstein ja Norja) ja Sveitsin kansalaiset sekä kansalaisuudesta riippumatta heidän perheenjäsenensä, jotka matkustavat heidän kanssaan tai heidän luokseen.

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 kauttakulikutarkoituksessa muualle Schengen-alueelle. Rajoituksia on jatkettu 6.7.2023 (valtioneuvoston periaatepäätös UM/2023/123), ja ne ovat voimassa toistaiseksi.

Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä olisi yksi keino sen varmistamiseksi, että tilanne pysyy viranomaisten hallinnassa. Päätöksen ohella olisivat edelleen käytössä ja käyttöön otettavissa muut viranomaisten lakisäätteiset toimivaltuudet.

Päätös olisi voimassa kolme kuukautta eli 18.2.2024 asti. Päätöksen sisältöä ja laajuutta arvioitaisiin säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella. Päätös kumottaisiin tai sitä muutettaisiin, jos se ei ole enää välttämätön yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

## Vaikutukset

### Taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset

#### *Vaikutukset viranomaisille*

Rajavartiolaitos vastaa rajatarkastusten suorittamisesta päätöksessä tarkoitetuilla rajanylityspaikoilla.

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.

Tarkkoja arvioita aiheutuvista kustannuksista ei voida vielä antaa, koska osa suunnitelluista toimenpiteistä toimeenpannaan vasta siinä vaiheessa, kun rajaturvallisuustilanne sitä edellyttää. Kustannusten seurannan toteuttamiseksi on otettu käyttöön projektikoodi, jota käytetään toiminnan tehostamiseen liittyvissä työaikakirjauksissa, hankinnoissa, vuokrauksissa, matkustamisessa ja muissa ylimääräisissä kuluissa. Toiminnan tehostamisen aiheuttamat ylimääräiset kulut esitetään seuraavissa lisätalousarvioissa toteutuneen mukaisesti. Myös muille viranomaisille voi aiheutua lisäkustannuksia.

#### *Vaikutukset Suomen ulkomaankauppaan ja sitä harjoittaviin yrityksiin*

Rajanylitysliikenteen sujuvuudella on keskeinen merkitys Suomen taloudelle ja hyvinvoinnille.

Päätös rajoittaisi Suomen maarajan ylittävää kaupallista liikennettä. Vaalimaan, Nuijamaan, Imatran ja Niiralan rajanylityspaikkojen sulkeminen rajoittaisi kaupallista tavaraliikennettä ja kaupallisen liikenteen kuljetusten kuljettajien matkustamista kyseisten rajanylityspaikkojen kautta.

Suomen ja Venäjän maarajan ylittävästä ulkomaankaupasta 81 % (299,7 miljoonaa euroa) on Suomen kautta kulkevaa kauttakuljetusta, 12 % (42,8 miljoonaa euroa) Keski-Aasian maihin suuntautuvaa Suomen vientiä ja 7 % (27,5 miljoonaa euroa) Venäjälle suuntautuvaa Suomen vientiä. Venäjältä tuodaan Suomeen kuukausitasolla noin 7–11 miljoonan euron arvosta tavaraa maantieliikenteessä. Kaupallisen maantieliikenteen määrät Suomen itärajalla ovat noin 15 % verrattuna ainakaan ennen pakotteita.

Vaalimaan, Nuijamaan ja Imatran raskas liikenne on noin 15 % verrattuna aikaan ennen pakotteita. Viikoittain raskaan liikenteen ajoneuvoja (pois lukien linja-autot) saapuu noin 300 kpl Vaalimalta, noin 200 kpl Nuijamaalta ja noin 15 kpl Imatralta. Maasta lähtee viikoittain raskaan liikenteen ajoneuvoja noin 400 kpl Vaalimalta, noin 250 kpl Nuijamaalta ja noin 20 kpl Imatralta. Muiden ylityspaikkojen kaupallinen liikenne on lähinnä satunnaista.

Rautatieliikennettä Suomen ja Venäjän rajan yli kulkee enää Vainikkalan ja Niiralan rajanylityspaikkojen kautta. 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. Kuparikiven

vientiarvo kuukausitasolla noin 30–60 miljoonaa euroa, ja nikkelikiven tuontiarvo on kuukausitasolla noin 90–140 miljoonaa euroa. Myös Suomen ydinvoimaloiden tarvitsema ydinpolttoaine saapuu rautateitse Venäjältä, samoin kuin Suomen kautta eräisiin EU-maihin suuntautuvat ydinpolttoainekuljetukset. Vainikkalassa on viikoittain noin 800 saapuvaa ja 800 lähtevää junavaunua. Niiralassa junaliikenne on hyvin vähäistä. Esimerkiksi lokakuussa 2023 oli 24 saapuvaa ja 37 lähtevää vaunua.

Vaalimaan, Nuijamaan, Imatran ja Niiralan rajanylityspaikkojen sulkeminen lyhyellä varoitusajalla merkitsisi, että suuri määrä kauttakuljetavaroita on rajanylityspaikkojen sulkemisesta huolimatta laivoissa matkalla tai jo saapunut Suomeen. Osa merirahtina saapuneesta kauttakuljetustavarasta on jatkoreititetty maantiekuljetukseksi ja saatetaan kuljettaa avoimna olevalle Vartiuksen rajanylityspaikalle, mikä merkitsisi noin kahden päivän lisämatka-aikaa. Suomen kautta itään suuntautuva kauttakuljetusliikenne reitittyisi jatkossa todennäköisesti Suomen sijaan Baltian maihin merkittävästi lyhyemmän reitin vuoksi, vaikka odotusajat Baltian maiden itärajan rajanylityspaikoilla ovat merkittävästi pidemmät kuin Suomen itärajan rajanylityspaikoilla. Suomen oma vienti kulkisi jatkossa todennäköisesti Viron kautta eteenpäin itään. Kuljetusten reitittäminen uudelleen tulee pidentämään Baltian maiden itärajan rajanylityspaikkojen odotusaikoja.

Syyskuussa 2023 Venäjänkauppaa käyvien suomalaisten vientiyriytysten lukumäärä oli 146 yritystä (ennen pakotteita noin 1 000 yritystä), ja tuontiyriytysten lukumäärä 22 yritystä (ennen pakotteita noin 500 yritystä). Muutoksen takia osa kyseisistä yrityksistä lopettaisi Venäjänkauppansa.

Maantiekuljetuksina Suomen itäisen maarajan ylittävän kaupallisen liikenteen merkittävällä vähentymisellä tai loppumisella ei ole Suomen kansantaloudellisesta ja koko ulkomaankaupan näkökulmasta suurta merkitystä, koska sen euromääräinen arvo on nykyisin hyvin alhainen.

Sen sijaan rautatiekuljetusten laadun ja kokoluokan vuoksi Suomen yhteiskunnalle on merkittävää, että Vainikkalan rajanylityspaikka pysyy avoimna ja rautatiekuljetukset jatkuvat sen kautta. Kuparikiven viennillä ja nikkelikiven tuonnilla on huomattava taloudellinen merkitys. Lisäksi raideliikenteen jatkuvuudella on suuri merkitys ydinpolttoaineiden saatavuudelle ja saatavuuden turvaamiselle ja siten myös huoltovarmuudelle. Lisäksi rautatieliikenne on keskeisessä asemassa globaalin ruokaturvan varmistamisessa, koska venäläiset lannoitteet kuljetetaan rautateitse kolmansiin maihin, jossa ne turvaavat ruokatuotantoa.

Välittömiä ja mahdollisesti merkittäviä vaikutuksia kohdistuu kuitenkin yksittäisiin yrityksiin, joiden liiketoiminta on hyvin riippuvaista itärajan ylittävästä maantieliikenteestä. Itäkaupan ja erityisesti kauttakuljetusten merkittävä vähentyminen vaikuttaa jonkin verran logistiikka-alan talouteen Suomessa. Muutoksesta aiheutuu myös lisäkuluja vienti- ja tuontiyriyksille vaikeutuvien logististen reititysten vuoksi ja pidentyvien kuljetusaikojen vuoksi. Vastaavasti kauttakuljetuksia hoitavat logistiikkayritykset menettävät tuloja itärajan ylittävien kuljetusten kokonaismäärän vähentyessä. Nopea muutos aiheuttaa yrityksille myös lyhytaikaisia lisäkuluja, koska ne joutuvat etsimään pikaisesti uuden reitin tavaroilleen.

## Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

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

Päätöksen mukaisella rajanylityspaikkojen sulkemisella ei loukattaisi perustuslain 9 §:ssä turvattua Suomen kansalaisten oikeutta saapua maahan, jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia. Maasta voisi edelleen lähteä avoimna olevien itärajan rajanylityspaikkojen kautta niiden aukioloaikojen puitteissa. Päätöksellä ei myöskään loukattaisi kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen eikä palautuskieltoa.

Rajanylityspaikkojen sulkemisella ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä ei loukattaisi yhdenvertaisuutta tai syrjintäkieltoa. Kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus päättää ulkomaalaisten maahan pääsystä, maassa oleskelusta ja maasta poistamisesta.

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. Perustuslain 10 §:ssä turvataan yksityiselämän suoja, mikä sisältää myös perhe-elämän suojan. Perustuslain 18 §:ssä suojataan puolestaan oikeutta työhön ja elinkeinovapautta.

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.

Rajanylityspaikkojen sulkemiselle ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämälle on käsillä olevassa tilanteessa hyväksyttävä ja painava syy. Suomeen olisi edelleen mahdollista saapua avoimna olevien rajanylityspaikkojen kautta. Näin ollen esimerkiksi työskentelyyn, elinkeinotoimintaan tai perhesuhteisiin liittyvä matkustaminen voisi rajoituksista huolimatta toteutua. Lisäksi huolehdittaisiin jokaisen oikeudesta saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti.

Päätöksen mukaisella rajanylityspaikkojen väliaikaisella sulkemisella ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä ei loukattaisi perustuslain 9 §:ssä turvattua Suomen kansalaisten oikeutta saapua maahan, jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia. Maahan voisi saapua ja maasta lähteä avoimna olevien rajanylityspaikkojen kautta aukioloaikojen puitteissa. Päätöksellä ei myöskään loukattaisi kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Kansainvälistä suojelua voisi hakea Suomen valtakunnanrajalla sellaisilla rajanylityspaikoilla, joille kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty. Tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua ja päästä asiaa koskevaan viranomaismenettelyyn turvattaisiin pitämällä auki riittävä määrä rajanylityspaikkoja ja antamalla mahdollisille hakijoille tietoa lähimmästä paikasta, jossa he voisivat hakemuksen tehdä. Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen kohdistuisi ainoastaan Suomen ja Venäjän federaation välisen maarajan

rajanylityspaikoille. Muualla Suomessa sijaitsevat rajanylityspaikat olisivat avoinna normaalisti, eikä kansainvälisen suojelun hakemista olisi keskitetty.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla ei ole vaikutusta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämiseen muualla Suomen alueella. Henkilö voisi edelleen jättää hakemuksen poliisille ulkomaalaislain 95 §:ssä säädetyllä tavalla.

### 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 Vaalimaan, Nuijamaan, Imatran ja Niiralan rajanylityspaikkoja. Henkilöt, joille rajan ylittäminen olisi edelleen välttämätöntä voisivat matkustaa niiden rajanylityspaikkojen kautta, jotka ovat avoinna. Käytännössä tämä tarkoittaisi Vartiuksen, Kuusamon, Sallan ja Raja-Joosepin rajanylityspaikkoja. Vainikkalan rajanylityspaikan kautta kulkee tällä hetkellä ainoastaan tavaraliikennettä. Vartiuksen kautta matkustettuna edellä sanottu merkitsisi 1 200 kilometrin pidennystä matkaan Helsinki–Pietari-reitillä.

Myös Suomen kansalaisen on käytettävä ensisijaisesti avoinna olevia rajanylityspaikkoja ja noudatettava rajanylityspaikkojen aukioloaikoja. Jos Suomen kansalainen tulee maahan tästä huolimatta, henkilöä voidaan epäillä valtiorajarikoksesta.

Päätös ei vaikuttaisi 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.

Henkilöliikenteen määrä itärajalla on alle 20 % vuoteen 2019 verrattuna. Kuluvan vuoden lokakuun loppuun mennessä rajan on ylittänyt noin 1 419 000 henkilöä, joista 95 % Vaalimaan, Nuijamaan, Imatran ja Niiralan rajanylityspaikkojen kautta. Vuorokausittain itärajan ylittää arkipäivisin noin 3 000 henkilöä ja viikonloppuisin 4 000–5 000 henkilöä. Matkustajista noin 50 % on venäläisiä, noin 30 % suomalaisia ja loput muiden maiden kansalaisia. Venäjän kansalaisista noin 85 % matkustaa oleskeluluvalla ja loput viisumeilla. Yleisimmät viisumilla matkustavien motiivit ovat työ ja opiskelu.

Kansainvälistä suojelua olisi mahdollista hakea vain Vartiuksen ja Sallan rajanylityspaikoilla. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kansainvälisen suojelun hakemukset otetaan kuitenkin aina vastaan. Vaikutukset kansainvälistä suojelua hakeviin on käsitelty edellä.

Itärajan kautta kulkee tällä hetkellä myös EU- ja muiden länsimaiden Venäjälle sijoitettuja diplomaatteja sekä Venäjällä olevien edustustojen huoltoliikennettä, joka normaaliaikana kulkisi lentoliikenteessä. Rajanylityspaikkojen sulkeminen vaikuttaisi todennäköisesti myös diplomaattiliikenteeseen.

Rajanylityspaikkojen sulkeminen rajoittaisi rajanylittäjien mahdollisuuksia itärajan ylittämiseen ja pidentäisi merkittävästi matkareittejä edellä kuvatulla tavalla. Merkittävimmät vaikutukset kohdistuvat yksittäisiin kansalaisiin, jotka asuvat tai työskentelevät rajan molemmin puolin sekä eräisiin kansainvälisten

työtehtävien vuoksi rajan ylittäviin. Tällaisten henkilöiden olisi kuitenkin mahdollista saapua Suomeen ja lähteä Suomesta avoimilta rajanylityspaikoilta.

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 maahanpääsytään voidaan estää voimassa olevan lainsäädännön mukaisin perustein.

### **Asian valmistelu**

Päätösehdotus on valmisteltu sisäministeriössä. Valmistelun aikana on saatu Rajavartiolaitoksen, poliisin, Suojelupoliisin ja Tullin asiantuntija-arviot.

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

### **Tiedottaminen ja muut toimenpiteet**

Sisäministeriö vastaa päätöksen tiedottamisesta tarvittavassa laajuudessa.

Ulkoministeriö on valmistautunut ilmoittamaan päätöksestä viipymättä diplomaattiteitse Venäjän federaatiolle sen mukaan kuin rajanylityspaikkasopimuksessa määrätään.

Sisäministeriö ilmoittaa päätöksestä muille EU:n jäsenvaltioille ja komissiolle.

Rajavartiolaitos antaa tarkemman käytännön ohjeistuksen päätöksen soveltamisesta.