



Rajavartio-osasto  
Raja- ja meriosaston osastopäällikkö,  
kenraalimajuri Matti Sarasmaa

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

### Tausta

Valtioneuvoston aiemmat päätökset

Valtioneuvosto on 16.11.2023 alkaen tehnyt useita päätöksiä Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla tapahtuneen sääntöjenvastaisen maahantulon ilmiön vuoksi. 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 ja rajanylitysliikenteen palauttaminen normaaliksi.

Valtioneuvosto teki 16.11.2023 päätöksen rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä 18.11.2023–18.2.2024 (SM/2023/4). Päätöksen mukaisesti 18.11.2023 alkaen Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla suljettiin Vaalimaan, Nuijamaan, Imatran ja Niiralan rajanylityspaikat ja kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla keskitettiin Vartiuksen ja Sallan rajanylityspaikoille. Kansainvälistä suojelua ei voinut hakea maarajalla suljetuilla Vaalimaan, Nuijamaan, Imatran ja Niiralan rajanylityspaikoilla eikä avoimilla Kuusamon, Raja-Joosepin ja Vainikkalan rajanylityspaikoilla.

Valtioneuvosto teki 22.11.2023 päätöksen 16.11.2023 tekemänsä päätöksen muuttamisesta (SM/2023/9). Päätöksen mukaan 24.11.2023 alkaen Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla suljettiin myös Kuusamon, Vartiuksen ja Sallan rajanylityspaikat ja kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettiin avoimeksi jäävälle Raja-Joosepin rajanylityspaikalle. Samalla päätöksen voimassaoloaika lyhennettiin 23.12.2023 asti.

Valtioneuvosto teki 28.11.2023 päätöksen (SM/2023/15), jonka mukaan 30.11.2023 alkaen Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla suljettiin lyhytaikaisesti myös Raja-Joosepin rajanylityspaikka ja kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen ulkorajalla keskitettiin rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) 6 §:ssä tarkoitetuille lentoliikenteen rajanylityspaikoille ja 8 §:ssä

tarkoitetuille vesiliikenteen rajanylityspaikoille. Päätös korvasi 22.11.2023 tehdyn päätöksen ja oli voimassa 13.12.2023 asti.

Valtioneuvosto teki 12.12.2023 päätöksen (SM/2023/24), jonka mukaan 14.12.2023 alkaen Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla suljettiin Imatran, Kuusamon, Nuijamaan, Raja-Joosepin, Sallan ja Vartiuksen rajanylityspaikat ja kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettiin avoimeksi jääville Vaalimaan ja Niiralan rajanylityspaikoille. Päätöksen oli tarkoitus olla voimassa 14.1.2024 asti.

Valtioneuvosto teki 14.12.2023 päätöksen (SM/2023/27), jonka mukaan 15.12.2023 klo 20.00 alkaen Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla suljettiin uudelleen myös Vaalimaan ja Niiralan rajanylityspaikat ja kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettiin rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen 6 ja 8 §:ssä säädetyille lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille. Päätös korvasi 12.12.2023 tehdyn päätöksen. Päätös on voimassa 14.1.2024 asti.

## Tilanne Suomessa ja lähialueilla

Turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla on epävakaa Ukrainan pitkittyvän sodan ja heikkenevien Venäjä-suhteiden takia. Turvallisuusympäristön jännitteet heijastuvat Suomen rajaturvallisuustilanteeseen erityisesti itärajalla ja merialueella. Aloitettuaan hyökkäyssodan Ukrainassa Venäjä on toteuttanut erilaisia vaikuttamis- ja vastatoimia myös muita maita kohtaan. Sääntöjenvastaisen maahantulon salliminen sekä sen välineellistäminen on yksi keinoista vaikuttaa Suomen ja EU:n rajaturvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansalliseen turvallisuuteen.

Välineellistetty maahantulo Suomeen jatkui 14.12.2023. Suomeen saapui 14.-15.12.2023 363 henkilöä ilman tarvittavia matkustusasiakirjoja. Samanaikaisesti Vaalimaan ja Niiralan rajanylityspaikkojen liikenne ruuhkautui vakavasti, eikä laillinen rajanylitysväline liikenne sujunut. Suomeen on saapunut 31.7.–16.12.2023 1323 kolmannen maan kansalaista itärajan rajanylityspaikkojen kautta. Henkilöt ovat hakeneet turvapaikkaa Suomesta. Myös 14.12.2023 tapahtuneen rajoitusten päättymisen jälkeen saapumisten määrä lisääntyi nopeasti ja ilmiö käynnistyi uudelleen nopeasti. Kaikki saapuneet tulivat ilman Schengen-viisumia. Osa henkilöistä on oleskellut tai oli saapunut myös Venäjälle laittomasti.

Kansainvälisen suojelun hakijoiden määrä alkoi lisääntyä viikolla 44. Vuonna 2023 viikolla 46 Suomeen saapui 527 henkilöä ja viikolla 47 saapujia oli 341 henkilöä. Viikolla 50, jolloin rajoituksia pyrittiin purkamaan, Suomeen saapui edellä sanotusti 363 henkilöä. Ilman rajoituksia saapumisten määrä tarkoittaisi vähintään noin 10 000–20 000 vuosittaista itärajan kautta saapunutta turvapaikanhakijaa. Välineellistäminen on lisännyt saapujiin liittyviä riskejä.

Todennäköisesti Suomeen välineellistetyt ihmiset ovat niitä, joita hyväksikäyttämällä saadaan aikaan suurin mahdollinen vaikutus. Eniten on havaittu Syyrian, Somalian, Jemenin ja Irakin kansalaisia. Ennen käynnissä olevaa ilmiötä itärajan rajanylityspaikoille on tullut yksittäisiä kansainvälisen suojelun hakijoita nyt kyseessä olevista maista.

Neuvottelemalla Venäjän viranomaisten kanssa ei ole toistaiseksi saatu asiassa aikaan ratkaisua ja tilannetta vakautettua. Venäjän osapuoli on toistaiseksi suhtautunut torjuvasti rajavaltuutettujen neuvotteluavauksiin ja ilmiön

hallintaan liittyviin esityksiin. Suomen osapuoli on pyrkinyt edistämään asiaan liittyvää rikostorjunnallista yhteistyötä, joka ei ole kuitenkaan tuottanut ratkaisua.

Itärajan ilmiöön on liittynyt laittoman maahantulon järjestämiselle tyypillisiä piirteitä lähtömaista Suomen rajalle. Rajavartiolaitos on saanut tähän liittyviä havaintoja myös joulukuun puolivälin jälkeen. Lähtömaissa reittiä on markkinoitu aktiivisesti, kansainvälinen rikollisuus on vastannut matkojen eri vaiheista ja aktiivinen markkinointi on painottunut sosiaalisen mediaan. Myös viisumimenettely Venäjälle on sisältänyt piirteitä epäasiallisuuksista. Valko-Venäjällä oleskelleiden siirtolaisten houkuttelu Suomen-reitille korostui joulukuussa. Venäjän viranomaiset ohjasivat 14.-15.12.2023 sekä Vaalimaan että Niiralan rajanylityspaikoille lyhyessä ajassa suuren joukon siirtolaisia omien tarkoituksien ajamiseksi. Venäjän viranomaisten toiminnan johdosta tilanne erityisesti Vaalimaan rajanylityspaikalla oli yleisen järjestyksen sekä liikenneturvallisuuden näkökulmasta erittäin haastava. Rajavartiolaitoksen havaintojen perusteella tilanne ei ollut ajoittain myöskään Venäjän viranomaisten hallinnassa.

Rajanylityspaikkojen avaaminen ja rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen niillä sitoi 14.-15.12.2023 normaalia huomattavasti suuremman 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.

#### Tilanne muilla EU:n ulkorajoilla

Baltian maiden ja Norjan Venäjän vastaisilla rajoilla tilanne on kyseisen ilmiön osalta vakaa. Norja nosti Venäjän vastaisen ulkorajan uhkatason tasolta ”low” tasolle ”medium” viikolla 47 (2023). Havaintoja heijastevaikutuksista on joitakin. EU:n Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla sääntöjenvastaisen maahantulon tilanne on ollut haastava, sillä Latvian, Liettuan ja Puolan Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla on 30.10.2023 mennessä havaittu yhteensä noin 4 300 sääntöjenvastaista rajanylitystä ja 33 800 sääntöjenvastaisen rajanylityksen yritystä. Huippuvuonna 2021, kun Valko-Venäjä käynnisti hybridioperaation EU:n vastaisilla rajoillaan, havaittiin rajoilla yli 8 000 sääntöjenvastaista rajanylitystä ja yli 48 000 sääntöjenvastaisen rajanylityksen yritystä. Merkittävä osa maahantulijoista saapuu Valko-Venäjälle Venäjän kautta. Venäjältä Suomeen saapumisen viriämisen myötä yritykset Valko-Venäjältä Puolaan sekä Baltiaan ovat laskeneet.

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 sääntöjenvastaisista 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 ja jäsenmaat ovat reagoineet asiaan palauttamalla sisäraajavalvontaa rajoilleen.

Venäjä on ilmoittanut nootilla Viron ulkoministeriölle Ivangorodin rajanylityspaikan remontista. Julkisuudessa olleen tiedon mukaan autoliikenne Ivangorod–Narva-rajanylityspaikalla päättyy 1.2.2024 ja remontti kestää vuoden 2025 loppuun. Osa Suomesta Venäjälle tapahtuneesta liikenteestä on kulkenut kyseisen rajanylityspaikan kautta.

#### Arvio tilanteesta ja sen kehittymisestä

Venäjän viranomaiset ovat loppuvuodesta 2023 alkaen sallineet laittoman siirtolaisuuden reitin syntymisen lähtömaista Suomen rajalle tai aktiivisesti edistäneet välineellistetyin maahantulon ilmiötä Suomen rajalla. Sosiaalinen media ja taustalla vaikuttava rikollisuus osaltaan ovat mahdollistaneet ja voimistaneet ilmiötä. Potentiaalisia ja kuvattuun ilmiöön kuuluvia välineellistettyjä maahantuloja on edelleen Suomen rajojen lähialueilla tai nopeiden liikenneyhteyksien päässä Suomen rajasta esimerkiksi Moskovassa vähintään satoja, todennäköisesti enemmän. Saapujien tavoitteena on Suomeen sekä Schengen-alueelle pääseminen. Samalla henkilöt toimivat Venäjän toteuttaman välineellistetyin siirtolaisuuden välineinä. Venäjälle saapumiseen käytettyjen viisumien vilpallinen hakeminen ja myöntäminen on ollut eräs ilmiötä voimistava tekijä. Sekundääriliike Suomesta muualle Schengen-alueelle on jatkunut.

Ilmiön jatkuessa se uhkaa vakavasti Suomen kansallista turvallisuutta sekä yleistä järjestystä Suomessa. Venäjän viranomaiset ovat toistuvasti osoittaneet halukkuutta siirtolaisten välineellistämiseksi Suomeen. Edellytykset ilmiön jatkumiselle ja mahdolliselle kiihtymiselle ovat edelleen olemassa.

Vaalimaalla joulukuussa nähdyn kaltainen jännittynyt tilanne voisi mahdollisesti johtaa suuremman siirtolaisjoukon maahan tunkeutumiseen joukkovoimalla tai väkivaltaa käyttäen. Siirtolaisten liikehdintä ja motivoituminen kohti Suomen rajaa vallitsevissa olosuhteissa voisi mahdollisesti vaarantaa näiden hengen ja terveyden. Ennalta ehkäisemisen näkökulmasta tehokkain toimenpide on vähentää liikkeellelähtöhalukkuutta epävarmoihin olosuhteisiin.

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

Mikään käytettävissä olevista tiedoista ei viittaa siihen, että Venäjän viranomaiset olisivat muuttaneet toimintamalliaan kaikkien rajanylityspaikkojen sulkutilan aikana. Taustalla vaikuttava laittoman maahantulon järjestämisen potentiaali sekä sosiaalisen median mahdollisuudet lisäisivät ilmiön intensiteettiä nopeasti, mikäli rajanylityspaikkoja tässä tilanteessa avattaisiin. Turvapaikanhakijoiden välineellistämisen jatkuminen tarkoittaa sitä, että kansallista turvallisuutta pyritään edelleen horjuttamaan ja maahan voi aikaisempaan tapaan mahdollisesti saapua myös henkilöitä, joista on vaaraa yleiselle järjestykselle.

Edellä sanotun, viranomaisten vaikutusarvioiden sekä Rajavartiolaitoksen kokoamien havaintojen nojalla on perusteltua syytä epäillä, että maahantulo 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 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. Tältä osin myös marras-joulukuussa 2023 nähdyllä määrällä siirtolaisia toteutettu painostaminen ja sen jatkuminen olisi kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavaa.

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 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.

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.

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

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 rajavartiolain 13 §:ssä.

Perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa sääntelyä kuvataan jäljempänä.

## Keskeinen EU-lainsäädäntö

Schengenin rajasäännöstön (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 rajasäännöstön 5 artiklan mukaan ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina. Tämä tarkoittaa toisin sanoen sitä, että ulkorajan ylittäminen muualta on kiellettyä.

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 veloitteeseen 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 nojalla toimia.

## 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 7–8/1976, 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 Euroopan unionin 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 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), KP-sopimus sekä muita Euroopan neuvoston tai YK:n keskeisiä ihmisoikeussopimuksia. Huomioon on otettava myös Euroopan unionin 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 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 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 Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4 lisäpöytäkirjan 4 artiklassa säädetyn joukkokarkotuksen kiellon.

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. Palautuskielto on johdettu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklasta, jossa kielletään kidutus ja epäinhimillinen kohtelu ja joka on myös ehdoton ihmisoikeus. Ulkomaalaisten joukkokarkotus kielletään Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa. Myös Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklassa säädetään palautuskiellosta ja kielletään joukkokarkotukset.

Muita pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden osalta keskeisiä perus- ja ihmisoikeuksia ovat EIS 2 artiklassa turvattu oikeus elämään, 5 artiklassa turvattu oikeus vapautteen 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.

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 14 artiklassa, KP-sopimuksen 26 artiklassa, kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen 4 artiklassa ja Euroopan unionin 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 aiheutonta 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 toimintavelvoitteita 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 Euroopan unionin perusoikeuskirjan 6 artiklassa, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 5 artiklan 1 kohdassa, KP-sopimuksen 9 artiklan 1 kohdassa ja YK:n ihmisoikeuksien julistuksen 3 artiklassa.

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen 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 No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antoi elokuussa 2021 väliaikais määräyksen Valko-Venäjän rajatilannetta koskevaan valitukseen (R.A. ja muut v. Poland (nro. 42120/21) ja Ahmed ja muut v. Latvia (nro. 42165/21)). Väliaikais määräyksessä tuomioistuin velvoitti Puolan ja Latvian toimittamaan kaikille Valko-Venäjän puolella rajaa oleville henkilöille humanitaaristyyppistä apua. Samalla se totesi selvästi, 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.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 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).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin 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 on poikkeuksellisesti katsonut, 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 myöskään ollut kyse välineellistetystä maahantulosta ja sallittu rajanylityspaikka oli alle 20 kilometrin päässä tapahtumapaikasta.

Lisäksi EIT on katsonut 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 tosiasiasa 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 hybrdivaikuttamisen 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]). Käytännössä tämä tarkoittaa, että valtion tulee noudattaa palautuskieltoa ja joukkokarkotuksen kieltoa lähtökohtaisesti aina, kun henkilö on kyseisen valtion lainkäyttövallassa.

Asiassa on otettava EIT:n ratkaisukäytännön lisäksi huomioon myös Euroopan unionin oikeus, erityisesti ns. menettelydirektiivi (EU 2013/32). Euroopan unionin tuomioistuin on arvioinut oikeutta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämiseen muun muassa Liettuan tekemään ennakkoratkaisupyynnön 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 unionin tuomioistuin totesi selkeästi, että menettelydirektiivin 6 artiklaa ja 7 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion säännöstellöille, jonka mukaan tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka

häätätilanne, 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. Ratkaisua tulkittaessa on tärkeää tunnistaa, että henkilö saa kansainvälisen suojelun hakijan aseman ja menettelydirektiivin ja muun EU-lainsäädännön tarjoaman suojan muun muassa palauttamista vastaan heti, kun hakemus on tehty. Hakemusta ei siten tässä kohtaa tarvitse olla jätetty. Ratkaisussa katsottiin, että Liettuan toimenpiteet olivat EU-oikeuden vastaisia.

Euroopan unionin tuomioistuin on Unkaria koskevassa rikkomusmenettelyssä selvittänyt 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.

Kuten menettelydirektiivin 6 artiklasta ilmenee, jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jollekin kyseisessä artiklassa tarkoitetuista viranomaisista ilmaisemalla yhdelle näistä halunsa saada kansainvälistä suojelua. Tuomioistuin myös 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 myös totesi, 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 turvaamistoimen käyttämisen ulkomaalaislain 118–121 §:n mukaiset erityiset edellytykset on täytyttävä.

Ulkomaalaislain 121 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön yksilöllisen arvioinnin perusteella, mikäli lievemmät turvaamistoimet kuten ilmoittautumisvelvollisuus, matkustusasiakirjan luovuttamisvelvollisuus tai asumisvelvollisuus on arvioitu riittämättömiksi ja ulkomaalainen esimerkiksi on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen tai ulkomaalaisen henkilökohtaiset tai muut olot huomioon ottaen on perusteltua aihetta olettaa, että ulkomaalainen piileskelisi, pakenisi tai muulla tavalla vaikeuttaisi huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa taikka on perusteltua aihetta olettaa, että hän muodostaa uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Menettelydirektiivin mukaan henkilöä ei saa ottaa säilöön ainoastaan sen vuoksi, että hän on hakenut kansainvälistä suojelua. 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 on tarkoitettu käytettäväksi vain viimesijaisena keinona ulkomaalaislain 121 §:n mukaisissa tilanteissa. Ulkomaalaislain esitöiden (HE 172/2014 vp) mukaan kansainväliset ihmisoikeusvalvontaelimet ovat antamissaan suosituksissa kehottaneet Suomea käyttämään säilöönoton vaihtoehtoja aina kun se on mahdollista.

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 turvallisuusuhkaa 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 maahantuloiltoilta, 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 maahantulijat ovat velvollisia 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 käsillä olevassa tilanteessa. Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisen, rekisteröinnin ja jättämisen yhteydessä on myös noudatettava menettelydirektiivin tavoitetta taata tosiasiallinen pääsy kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevaan menettelyyn. Rekisteröimällä maahantulijat tarvittaessa järjestelykeskuksessa varmistetaan se, että myös kansainvälistä suojelua koskeva hakemus rekisteröidään ulkomaalaislain 95 §:ssä ja 133 §:n 4 momentissa edellytetyllä tavalla viipymättä, millä 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 luvatonta 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.

Valtioneuvosto teki 24.11.2023 ulkomaalaislain 133 §:n 1 momentin nojalla päätöksen, jonka mukaan maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten toimittaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 3 §:ssä määriteltyyn järjestelykeskukseen. Maahanmuuttovirasto vastaa järjestelykeskuksen perustamisesta. Päätös oli voimassa 23.12.2023 saakka. Järjestelykeskuksia ei perustettu, koska kansainvälistä suojelua hakevien määrä aleni merkittävästi rajaliikennettä koskevien valtioneuvoston päätösten myötä.

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 ilmiöstä aiheutuvaa vakavaa uhkaa yleiselle järjestykselle ja kansalliselle turvallisuudelle.

### **Vaihtoehtoiset toimenpiteet**

Sisäministeriö selvittää yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa vaihtoehtoisia toimenpiteitä sääntöjenvastaisen maahantulon ilmiön pysäyttämiseksi Suomen itärajalla.

### **Päätöksen perustelut**

Kyseessä on uusi valtioneuvoston päätös, jonka myötä voimassa olevan päätöksen mukaisia rajoituksia jatkettaisiin sellaisenaan neljä viikkoa 15.1.2024 alkaen.

Päätöksen myötä Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla olisivat suljettuina Imatran, Kuusamon, Niiralan, Nuijamaan, Raja-Joosepin, Sallan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikat. Vainikkalan rajanylityspaikka olisi edelleen avoinna tavaraliikenteelle. Kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen ulkorajalla olisi keskitetty rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) 6 §:ssä tarkoitetuille lentoliikenteen rajanylityspaikoille ja 8 §:ssä tarkoitetuille vesiliikenteen rajanylityspaikoille. Kansainvälistä suojelua ei voisi hakea Suomen ja Venäjän välisen maarajan 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. Välineellistetyn maahantulon tavoitteena on viranomaisten arvion mukaan Suomen yleistä järjestyä ja kansallista turvallisuutta

horjuttamalla aiheuttaa vakavaa haittaa Suomen yhteiskunnalle ja yhteiskuntajärjestykselle.

Voimassa olevan vastaavan sisältöisen päätöksen seurauksena sääntöjenvastainen maahantulo Suomen itärajalla on toistaiseksi keskeytynyt. Viranomaisten kokoamien tietojen perusteella uhka ilmiön uudelleen käynnistymisestä ja laajenemisesta aiemmin koetulla tavalla on kuitenkin todennäköinen. Ilmiö ja uhka sen laajenemisesta aiheuttavat vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle.

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 rikollisia tai radikalisoituneita henkilöitä. Poliisin arvion mukaan maahan saapuvien ihmisten mukana Suomeen todennäköisesti saapuu sisäistä turvallisuutta vaarantavia henkilöitä. Maahan tulevien henkilöiden joukossa Suomeen voi päästä myös rikoksiin syyllistyneitä henkilöitä, rikollisjärjestöjen jäseniä ja siviileiksi tekeytyneitä sotilaita. On todennäköistä, että tällainen ilmiö aiheuttaa yhteiskunnassa turvattomuutta.

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 viranomaisten 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.

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. Ilmaisuuksiin kansallinen turvallisuus tarkoittaa sitä,

ettei uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyhteisöön (HE 198/2017 vp).

Suomessa kansallisen turvallisuuden vaarantumisen on tulkittu 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 2017) 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 ylittävästä 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 arvioida, että Venäjän toiminta, muuttoliikkeen välineellistäminen ja Suomeen kohdistuva epäasiallinen vaikuttaminen muodostavat vakavan uhan Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Ilmiö on tulkittavissa myös Euroopan unionin oikeudessa hyväksyttäväksi kansallisen turvallisuuden uhaksi.

Hybridivaikuttamiseen kuuluu tyypillisesti laaja keinovalikoima muun muassa poliittisia, taloudellisia ja informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamisessa voidaan käyttää myös ekstremistisiä ja järjestäytyneen rikollisuuden ryhmiä ja 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 maahanmuuttajien suurta määrää (HE 62/2022 vp).

Kansallista turvallisuutta vaarantaa siten kunkin hetkisiin turvapaikanhakijamääriin katsomatta jo sellaisenaan se, että kyse on vieraan valtion Suomeen kohdistamasta nyt pitkäaikaiseksi muodostuneesta hybridioperaatiosta. Muuttoliikkeen välineellistämisen tavoitteeksi voidaan arvioida epävarmuuden, turvattomuuden tunteen ja epäluottamuksen kylväminen suomalaiseen yhteiskuntaan sekä yhteiskunnallisten ja poliittisten vastakkainasettelujen lietsominen Suomessa. Välineellistäminen on otollinen kohde myös informaatiovaikuttamiselle, koska maahanmuuttoa koskeva keskustelu on valmiiksi polarisoitunutta. Toiminnalla todennäköisesti

tavoitellut edellä mainitut vaikutukset eivät välttämättä ole välittömiä, vaan ne voivat toteutua viiveellä esimerkiksi sen myötä, että ilmiö vähitellen laajenee ja kumuloituu. Vaikutusten myöhentäminen ja niiden vaivihkaa tapahtuva kumuloituminen 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 itsemääräämisoikeutta. 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. Kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavaa voi siten olla sellainenkin ulkoinen toiminta, joka tähtää kansanvaltaisen yhteiskunnan ja sen instituutioiden häirintään tai niiden toiminnan lamauttamiseen taikka mahdollistaa niiden toiminnan häirinnän tai lamauttamisen.

Poliisihallitus on arvioinut, että laajamittainen sääntöjenvastainen maahantulo vaarantaisi vakavasti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden. Laajamittaisen 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 sääntöjenvastainen 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. Esimerkiksi vuonna 2015 vastaanottokeskuksiin kohdistui polttopulloiskuja.

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

Perustuslakivaliokunta on arvioinut nyt voimassa olevaa rajavartiolain 16 §:ää sen säätämisyvaiheessa. Perustuslakivaliokunta selosti sitä koskevassa 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. Perustuslakivaliokunta 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. Espanjan ja Marokon välisellä noin 13 kilometrin mittaisella rajalla oli ollut auki yksi tosiasiasa saavutettavissa oleva laillinen rajanylityspaikka. 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. Perustuslakivaliokunta katsoi, 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 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 lyhytaikainen täyssulku on välttämätöntä ja oikeasuhtaista ilmiön pysäyttämiseksi ja ilmiöstä kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle aiheutuvien vakavien seurausten rajoittamiseksi. Tilanteessa on todennäköistä, että sääntöjenvastainen maahantulo käynnistyy uudestaan ilman nyt ehdotettavia toimenpiteitä.

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.

Ottaen huomioon vaikuttamisen tavoitteiden epäselvyyden sekä tilanteen vaarallisuuden Suomen yhteiskunnalle ja yhteiskuntajärjestykselle muu kuin Suomen ja Venäjän välisen maarajan 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. Vaihtoehtoisten toimenpiteiden arviointi on valtioneuvostossa vielä kesken, minkä vuoksi rajanylityspaikkojen sulkeminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen ovat toistaiseksi ainoita tehokkaita keinoja 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 sen alkuvaiheessa vähentää riskejä, jotka liittyvät potentiaalisten kansainvälisen suojelun hakijoiden taloudelliseen hyväksikäyttöön sekä hengen sekä terveyden vaarantumisen uhkaan. Sääolosuhteiden heikentyessä ilmiöön liittyvät riskit kasvavat.

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.

Päätöksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että lähes kaikilla Suomeen saapuneilla henkilöillä on ollut Venäjän myöntämä opiskelija- tai turistiviisumi. Merkittävällä 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 Euroopan unionin 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 jatku. 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 lyhytaikaisesti pois Suomen ja Venäjän väliseltä maarajalta voidaan arvioida kuluttavan eniten Suomeen henkilöitä järjestävien resursseja. Tämä vaikeuttaisi maahantulon välineellistämistä Suomeen.

### 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 todennut, että EIS:n 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.

Päätöksen mukaisia toimenpiteitä suoritettaessa on siten erityisesti huomioitava kansainvälisen suojelun hakemista varten maahan saapuvien henkilöiden tosiasiallinen mahdollisuus käyttää rajanylityspaikkoja, joille kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty. Kansainvälistä suojelua voisi hakea Suomen ulkorajalla ainoastaan rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen 6 ja 8 §:ssä tarkoitetuilla lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoilla. 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.

Toisaalta on selvää, että päätös sulkea kaikki Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikat ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen kokonaan pois näiltä rajanylityspaikoilta vaikeuttaisi kyseisestä suunnasta saapuvien henkilöiden maahantuloa Suomeen ja heikentäisi tilapäisesti henkilöiden mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua Suomesta. Suomeen ei tällä hetkellä ole suorita lento- tai laivayhteyksiä Venäjältä. Päätöksellä olisi käsillä olevassa tilanteessa kuitenkin edellä kuvattu kansalliseen lainsäädäntöön perustuva hyväksyttävä ja painava syy. Kuten edellä on todettu, Suomen ulkorajalla olisi 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 ulkorajojen kautta. Päätöksen tarkoituksena olisi mahdollistaa rajanylityspaikkojen avaaminen normaalisti

tilanteen rauhoituttua 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 ulkorajoja 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 ehdottomuus.

Eryyksen haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt olisi pyrittävä tunnistamaan valtakunnanrajalla tai kiinniotettaessa viranomaisten ja luotettavien avustusjärjestöjen yhteistoimintana rajavartiolaiton 16 §:n 3 momentissa tarkoitettulla tavalla. Tällaiset henkilöt olisi kuljetettava kokoamispaikoille ja 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.

Kussakin tilanteessa on otettava huomioon henkilön tosiasialliset mahdollisuudet siirtyä rajanylityspaikalle, jonne kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen päätöksessä tarkoitettulla tavalla on jännitteisessä suhteessa unionin oikeuteen, erityisesti EU:n menettelydirektiiviin 2013/32/EU. Unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei ole oikeuskäytäntöä nyt käsillä olevaa tilannetta vastaavasta valtiollisen vaikuttamisen tilanteesta siten, että unionin tuomioistuin olisi hyväksynyt jäsenvaltion tekemät poikkeukset menettelydirektiivin mukaisiin oikeuksiin. Tässä valtiollisen vaikuttamisen tilanteessa tarkkarajaiset ja täsmälliset, välttämättömiksi osoitettavat ja oikeasuhtaiset rajoitukset voidaan kuitenkin katsoa perustelluiksi ja ainakin tosiasiaissa ja käytännössä hyväksyttäviksi. EU-oikeuden tulkinta kuuluu kuitenkin viime kädessä unionin tuomioistuimelle.

## Päätöksen voimassaolo

Päätös olisi voimassa 11.2.2024 asti eli neljä viikkoa. 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 ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkemmin määritelty.

Vallitsevassa tilanteessa neljän viikon määräaika voidaan katsoa välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi, koska kyseessä on vakavasti kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä uhkaava välineellistetyin maahantulon ilmiö. Viranomaisten kokoamien tietojen perusteella on todennäköistä, että ilmiö käynnistyy uudelleen, mikäli itärajalta olisi avoinna olevia rajanylityspaikkoja, eikä sääntöjenvastaisen maahantulon pysäyttämiseksi olisi käytettävissä muita vaihtoehtoisia keinoja.

Sisäministeriö selvittää parhaillaan vaihtoehtoisia toimenpiteitä ilmiön päättämiseksi yhteistyössä muiden ministeriöiden kanssa. Huolellinen selvitystyö ja sen perusteella tehtävät johtopäätökset edellyttävät riittävää valmistelu-aikaa.

Päätöksen sisältöä ja laajuutta on arvioitava säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella. Päätös on kumottava tai sitä muutettava, jos se ei ole enää välttämätön yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

## Vaikutukset

### 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.

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 kustannukset esitetään seuraavissa lisätalousarvioissa toteutuneen mukaisesti.

#### *Poliisi*

Poliisi antaa Rajavartiolaitokselle tarvittavin osin virka-apua tilanteen hallintaan. On todennäköistä, että poliisille aiheutuu tästä myös jatkossa lisäkustannuksia. Kansainvälisen suojelun hakijoiden rekisteröinti on vaatinut poliisilta merkittäviä resurssikohdennuksia rekisteröintitehtäviin sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtäviin. Poliisin resurssit on tarvittu muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden valvontaan keskitetyissä rekisteröintipisteissä sekä turvapaikanhakijoiden kuljetusten turvaamiseen.

Keskusrikospoliisin mukaan itärajan kautta Suomeen on ilman rajan ylittämiseen oikeuttavia asiakirjoja saapunut henkilöitä, jotka voivat aiheuttaa vaaraa sisäiselle turvallisuudelle. Suomeen saapuneiden henkilöiden lukumäärä on vaikeuttanut ja viivästyttänyt tällaisten henkilöiden tunnistamista.

#### *Tulli*

Tullilta saadun tiedon mukaan rajanylityspaikkojen sulkeminen johtaa satojen tullihenkilöiden virkatehtävien suorittamisaikojen väliaikaiseen muutokseen, mistä aiheutuu myöhemmin täsmennettäviä kertaluonteisia kustannuksia. Tulli antaa Rajavartiolaitokselle myös virka-apua tarvittavin osin. Toistaiseksi vajaat sata henkilöä on työskennellyt Pohjois-Suomessa komennustehtävissä tukien rajatarkastuksia neljällä lentoasemalla. Tarkkoja arvioita aiheutuvista kustannuksista ei voida vielä antaa. Kustannusten seurannan toteuttamiseksi on otettu käyttöön projektikoodi, jota käytetään toiminnan tehostamiseen liittyvissä työaikakirjauksissa, hankinnoissa, vuokrauksissa, matkustamisessa ja muissa ylimääräisissä kuluissa. Ylimääräiset kustannukset esitetään seuraavissa lisätalousarvioesityksissä toteutuneen mukaisesti.

#### *Puolustusvoimat*

Puolustusvoimat on antanut Rajavartiolaitokselle virka-apua itärajalla tapahtuvan ilmiön hallinnan edellyttämiin toimenpiteisiin. Virka-aputehtävät ovat aiheuttaneet Puolustusvoimille ylimääräisiä kustannuksia, mutta tarkkaa arviota kustannuksista ei voida vielä antaa. Ylimääräiset kustannukset esitetään tarvittaessa seuraavissa lisätalousarvioesityksissä toteutuneen mukaisesti.

#### *Vaikutukset maahantulijoiden rekisteröintiin*

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 viranomaisten 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 luvatonta 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 kohdistuvan 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.

Maahanmuuttoviraston tilastojen mukaan vuoden 2022 alun vuoden 2023 lokakuun lopun välisenä aikana kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseensa on Irakin kansalaisista noin 37 % saanut myönteisen päätöksen, noin 24 % kielteisen päätöksen, noin 36 % kohdalla hakemus on jätetty tutkimatta ja noin 3 % kohdalla hakemus on rauennut. Jemenin kansalaisista myönteisen päätöksen on saanut noin 90 % ja noin 10 % kohdalla hakemus on jätetty tutkimatta. Jemenin kansalaiset eivät ole saaneet kielteisiä päätöksiä. Somalian kansalaisista myönteisen päätöksen on saanut noin 60 % ja kielteisen noin 14 %. Somalian kansalaisten kohdalla noin 24 % hakemuksista on jätetty tutkimatta ja noin 2 % hakemuksista on rauennut. Syyrian kansalaisista myönteisen päätöksen on saanut noin 76 % ja kielteisen noin 0,8 %. Syyrian kansalaisten kohdalla noin 19 % hakemuksista on jätetty tutkimatta ja noin 4 % hakemuksista on rauennut.

#### *Oikeusministeriön hallinnonala*

Oikeusministeriön arvion mukaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrä ei vielä tällä hetkellä ole huomattavan korkea. Jos kansainvälisen suojelun hakijoiden määrä kasvaa, on kiinnitettävä huomiota turvapaikkamenettelyn sujuvuuteen ja hallinto-oikeuksien edellytyksiin käsitellä kansainvälistä suojelua koskevat valitukset nopeasti. Vuosien 2015 ja 2016 tilanteen seurauksena valitusaikoja lyhennettiin, oikeusapua rajattiin ja asiakohtaista palkkiota kokeiltiin vuoden ajan, mutta näistä toimenpiteistä luovuttiin. Valitusten laatu heikkeni, mikä heikensi myös tuomioistuinten toimintamahdollisuuksia.

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

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

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 ammoniakkaa ja viedään Venäjälle kuparikiveä. Lisäksi sen kautta kulkee tavarajunia, joilla kuljetetaan suuria määriä lannoitteita Hamina-Kotkan satamasta kuljetettavaksi laivalla kolmansiiin maihin globaalien ruokaturvan varmistamiseksi. Kuparikiven vientiarvo on 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 yleisesti ottaen ollut hyvin vähäistä. Esimerkiksi lokakuussa 2023 oli 24 saapuvaa ja 37 lähtevää vaunua. Niiralan rajanylityspaikan sulkemisella on kuitenkin taloudellisia vaikutuksia, jotka voivat olla yksittäisten yritysten kohdalla olennaisia.

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.

Maantiekuljetuksina Suomen itäisen maarajan ylittävän kaupallisen liikenteen merkittäväällä vähentymisellä tai loppumisella ei ole Suomen kansantalouden ja koko ulkomaankaupan näkökulmasta suurta merkitystä, koska sen euromääräinen arvo on nykyisin hyvin alhainen. Maantieliikenteen osalta ei ole myöskään tunnistettavissa erityisiä maanteillä liikkuvia materiaalityyppejä, jotka olisivat erityisen kriittisiä tai joita ei olisi saatavilla vaihtoehtoisilta markkinoilta.

Välittämiä ja mahdollisesti merkittäviä vaikutuksia kohdistuu 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 tuontiyrityksille vaikeutuvien logististen reititysten vuoksi ja pidentyvien kuljetusaikojen vuoksi. Vastaavasti kauttakuljetuksia hoitavat logistiikkayritykset menettävät tuloja itärajan ylittävien kuljetusten kokonaismäärän vähentyessä. Muutokset reiteissä aiheuttavat yrityksille myös lyhytaikaisia lisäkuluja, koska ne joutuvat etsimään pikaisesti uuden reitin tavaroilleen.

Yksittäisen yrityksen osalta riski toiminnan jatkuvuuden kannalta on merkittävä, jos koko sen tuonti tai vienti suuntautuu Venäjälle. Tämä ei kuitenkaan vaikuta laajemmin toimialan kuljetusyritysten tilanteeseen. Yksittäisten kuljetusyritysten kannalta liiketoiminnan jatkuvuudelle voi olla siis merkittäviä taloudellisia vaikutuksia. Pohjoisempien rajanylityspaikkojen sulkeminen monimutkaistaa kuljetusketjun toimivuutta Venäjän ja Suomen välillä, mutta vaikutusten arvioidaan kuitenkin olevan yhteiskunnan kannalta vähäisiä.

Liikenne- ja viestintäministeriön mukaan on myös varmistettava, että Suomi pystyy hoitamaan Saimaan kanavaa koskevan valtiosopimuksen mukaiset velvoitteensa ja niiden edellyttämän huoltohenkilöstön liikkumisen erikoiskuljuluilla vuokra-alueelle ja sieltä takaisin Suomeen.

#### *Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonala*

Maa- ja metsätalousministeriön mukaan erityisesti Vaalimaan rajanylityspaikan sulkeminen on vaikuttanut tuontiin, vientiin ja kauttakuljetuksiin. Vaalimaan rajanylityspaikan rajatarkastusasema on ainoa rajatarkastusasema Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla, jonka kautta maahan saadaan tuoda eläviä eläimiä ja eläinperäisiä tuotteita sekä tehovalvottavia ei-eläinperäisiä elintarvikkeita ja rehuja. Muut kaksi Suomen rajatarkastusasemaa, joiden kautta näitä voidaan tuoda, sijaitsevat Vuosaaren

satamassa ja Helsinki-Vantaan lentokentällä. Kasvinterveystodistusta vaativia kasveja ja kasvituotteita sekä käytettyjä metsä- ja maatalouskoneita saadaan tuoda maakuljetuksina Venäjältä vain Vaalimaan rajatarkastusaseman kautta.

Elävien eläinten vienti maantiekuljetuksena Venäjälle ei ole ollut mahdollista Vaalimaan rajanylityspaikan sulkemisen jälkeen, sillä elävien eläinten vienti EU:n alueelta on mahdollista vain rajatarkastusaseman kautta.

Elintarvikkeiden, rehujen, kasvien ja kasvituotteiden vienti on mahdollista avoimien rajanylityspaikkojen kautta, jos Venäjä sallii tuonnin niiden kautta. Venäjälle on viety tammikuun ja elokuun 2023 välisenä aikana elintarvikkeita ja rehuja 26,1 miljoonan euron arvosta. Viime vuonna vientiä oli 86 miljoonan euron arvosta.

Kolmansista maista peräisin olevien eläinperäisten lähetysten kauttakuljetus Suomen kautta Venäjälle on ollut pysähdyksissä Vaalimaan rajanylityspaikan sulkemisen myötä. Kesästä 2022 lähtien kolmansista maista Suomen alueen kautta Venäjälle kuljetettujen eläinperäisten tuotteiden lähetysten määrä on kasvanut tasaisesti lähes nolosta yli 100 lähetykseen kuukaudessa. Kaikki nämä kauttakuljetukset saapuvat Vuosaaren satamaan ja poistuvat Vaalimaan rajanylityspaikan kautta. Näille eläinperäisille kauttakuljetuslähetyksille ei ole olemassa vaihtoehtoista reittiä Suomen alueen kautta, sillä EU-lainsäädäntö edellyttää, että ne sekä tuodaan EU:n alueelle että ne poistuvat EU:n alueelta eläinperäisten tuotteiden rajatarkastukseen nimettyjen rajatarkastusasemien kautta. Vuosaari on Suomen ainoa merirajan rajatarkastusasema ja Vaalimaa ainoa Venäjän maarajan rajatarkastusasema, jotka toimivat eläinperäisten tuotteiden rajatarkastukseen nimettyinä rajatarkastusasemina.

Ruokavirasto lopetti 17.11.2023 näiden kauttakuljetuslähetysten tarkastuksen Vuosaaren rajatarkastusasemalla, koska lähetykset eivät ole päässeet poistumaan EU:n alueelta Vaalimaan rajatarkastusaseman kautta. Vuosaaren satamassa on ollut useita lähetyskiä odottamassa tarkastusta, mikä on aiheuttanut ruuhkaa Vuosaaren satamassa. Suurin osa näistä kauttakuljetuslähetyksistä on kalastustuotteita muun muassa Etelä-Amerikan maista ja Saudi-Arabiasta. Lähetysten joukossa on ollut myös muutamia eriä farmaseuttisia tuotteita ja äidinmaidonkorviketta.

#### *Huoltovarmuuskeskus*

Huoltovarmuuskeskus on asiantuntija-arviossaan 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. Viimeisen vuoden aikana on kuitenkin siirrytty voimakkaasti länsituontiin, mikä merkitsee, että ammoniakkihuolto kyetään toteuttamaan Suomen länsirannikolla sijaitsevien satamien kautta.

Suomen markkinoilla kotimainen lannoiteteollisuus edustaa noin 70–80 prosenttia kokonaismarkkinasta. Muu lannoitteiden maahantuonti on länsituontia, josta vastaa pääosin kaksi tasavahvaa maahantuojaa ja muutama pienempi maahantuojaa. Lannoitteiden maahantuonti Niiralan rajanylityspaikan kautta edustaa noin 10 % Suomen kokonaismarkkinasta. Suomeen tulee Niiralan rajanylityspaikan kautta valmiita lannoitteita yhden kotimaisen yrityksen toimesta. Elintarvikkeiden huoltovarmuudessa Niiralan rajanylityspaikan kautta rautateitse tulevan lannoitetuonnin merkitys on merkittävä, mutta ei kuitenkaan korvamaton. Myös Vainikkalan kautta tuodaan lannoitteita Hamina-Kotkan sataman kautta vietäväksi Baltiaan.

Lisäksi länsituonti on vuoden sisällä kasvanut voimakkaasti. Elinkeinopolitiikan näkökulmasta lannoitemarkkinoilla on Suomessa vain kolme toimittajaa, joista yksi on tuonut raaka-aineensa Niiralan rajanylityspaikan kautta rautateitse.

Siilinjärven lannoitetehdas on Suomen elintarvikehuollon kannalta kriittinen kohde. Sen ammoniakkihuolto perustuu edelleen Vainikkalan rajanylityspaikan kautta tuotavaan ammoniakkiin. Huoltovarmuuskeskuksen saamien tietojen perusteella teollisuudella on valmius siirtyä täysin länsirannikon satamien kautta tuotavaan ammoniakkiin. Siirtyminen täysin satamien kautta tulevan ammoniakkin käyttöön aiheuttaisi lyhyehköjä tuotannon katkoksia ja kustannusten nousua, mutta olisi toteutettavissa.

### Vaikutukset Suomen ulkosuhteisiin

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.

Ulkoministeriön arvion mukaan rajanylityspaikkojen sulkeminen vaikeuttaa Suomen Moskovan-suurlähetystön ja myös Moskovassa sijaitsevien kumppanimaiden suurlähetystöjen, toimintaedellytyksiä. Useat kumppanimaiden suurlähetystöt Moskovassa käyttävät Suomen rajanylityspaikkoja huoltonsa, henkilöliikenteen ja evakuoinnin tarpeisiin. Toimenpiteiden tarkkarajaisuus ja rajoitettu kesto ovat tärkeitä.

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

Suomen ja Venäjän rajan kautta kulkee maantieliikenteessä myös kauttakulkuliikennettä esimerkiksi Keski-Aasian maihin.

Suomen ulkosuhteisiin voi vaikuttaa myös se, millä tavoin Suomi noudattaa kansainvälisiä velvoitteitaan koskien kansainvälistä suojelua. Samalla päättäväinen reagointi ja toimintakyvyn osoittaminen sääntöjenvastaisen maahanmuuton järjestämiseen nostaa kynnyistä vastaaviin hybriditoimiin tulevaisuudessa.

Ulkoministeriön arvion mukaan itärajan tapahtumien perusteella näyttää ilmeiseltä, että Venäjän viranomaistahot ovat edesauttaneet ja organisoineet maahanmuuttajien hakeutumista Suomen rajalle eivätkä tehokkaasti ehkäise ilmiöön kytkeytyvää järjestäytyntä rikollisuutta. Ilmiö on muistuttanut vuosien 2015 ja 2016 tilannetta. Välineellistetty maahantulo on tyypillinen hybrdivaikuttamisen väline, jolla pyritään painostamaan Suomea. Venäjän toiminnan laajempaan viitekehyksenä on Venäjän laitton hyökkäyssota Ukrainassa ja tavoite länsimaiden yhtenäisyyden heikentämiseksi. Pyrkimyksenä voi olla suomalaisen yhteiskunnan horjuttaminen luomalla epävarmuutta ja yhteiskunnan jakautumista. Hybrdivaikuttamisella myös kuormitetaan yhteiskunnallista päätöksentekoa.

## Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

### *Yleistä*

Rajoituksia koskevassa päätöksenteossa on otettava huomioon Suomen kansallinen lainsäädäntö, Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja Suomea sitova EU-oikeus.

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. Tämä on kuitenkin tehtävä kansallista lainsäädäntöä, kansainvälisiä velvoitteita ja EU-lainsäädäntöä kunnioittaen. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

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 Euroopan unionin 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 olisi merkitystä vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin 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 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. Suomeen saapuminen ja Suomesta lähtö olisi kuitenkin tapahduttava avoinna olevien rajanylityspaikkojen kautta niiden aukioloaikojen puitteissa. Oikeus saapua Suomeen toteutuisi ulkorajoilla rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen 6 ja 8 §:ssä säädettyjen lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikkojen

kautta. 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.

#### *Kansainvälisen suojelun hakeminen*

Päätöksellä ei loukattaisi kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Kansainvälistä suojelua voisi hakea ulkorajoilla lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoilla, Schengen-alueen sisärajoilla sekä muualla Suomen alueella. Tosiasiallinen mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua ja päästä asiaa koskevaan viranomaismenettelyyn pyrittäisiin turvaamaan antamalla mahdollisille hakijoille tietoa lähimmästä paikasta, jossa he voisivat 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. 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.

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisellä 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.

#### *Yhdenvertaisuus ja syrjäntäkielto*

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

#### *Muut perus- ja ihmisoikeudet*

Päätöksellä olisi vaikutuksia myös muun muassa omaisuudensuojaan, perhe-elämän suojaan, 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 kulkee 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, elinkeinotoimintaan tai perhesuhteisiin liittyvä matkustaminen vaikeutuisi rajanylityspaikkojen sulkemisen myötä, mutta se ei olisi kokonaan mahdotonta. Oikeuksien toteuttaminen voi kuitenkin edellyttää matkustamista toisen maan kautta.

*Vaikutukset Suomessa asuviin Venäjän kansalaisiin ja Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaisiin*

Tilastokeskuksen mukaan Suomessa oli vuoden 2022 lopussa yli 37 000 Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaista. Lisäksi Suomessa oli vuoden 2021 lopussa noin 87 000 venäjänkielistä henkilöä, ja venäjänkieliset olivat Suomen suurin vieraskielisten ryhmä.

Kaikkien Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkojen sulkeminen vaikeuttaisi Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaisten ja Suomessa asuvien venäläisten liikkumista rajan yli, mikä heikentäisi 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 merkitsisi 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 kohdistuisi kaikkiin rajanylittäjiin kansalaisuudesta tai muusta henkilökohtaisesta ominaisuudesta riippumatta. Päätöksellä ei myöskään puututtaisi 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 lento- tai laivayhteyksiä Venäjältä, minkä vuoksi päätöksen vaikutukset edellä mainittuihin ihmisryhmiin olisivat voimakkaampia kuin ne olisivat muunlaisissa olosuhteissa. Rajoituksilla olisi kuitenkin mainitun puitesopimuksen 19 artiklassa tarkoitettu kansalliseen lainsäädäntöön perustuva hyväksyttävä ja painava syy. Rajoitukset olisivat tilapäisiä, ja niiden tarkoituksena on vakauttaa tilanne siten, että niistä voitaisiin lopulta luopua. Tavoitteena on, että Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkojen kautta voisi tilanteen rauhoituttua matkustaa aiempaan tapaan.

Edellä todetusti Suomen ulkorajalla olisi edelleen avoinna useita lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikkoja. Matkustaminen Suomen ja Venäjän välillä kyseisten rajanylityspaikkojen kautta voisi 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 tyyppillisiä myös muille saman viiteryhmän valtioille.

On odotettavissa, että Suomen osalta turvapaikanhakijoiden tilanne Suomen ja Venäjän välisellä rajalla tulee tarkasteluun YK:n kidutuksen vastaisen komitean käsitellessä Suomen 8. määräaikaisraportin kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 59 ja 60/1989) täytäntöönpanosta ensi vuonna.

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. Tällä hetkellä YK:n sopimusvalvontaelimissä Suomea vastaan tehtyjä turvapaikkavalitusasioita on vireillä 37, mutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ei ole vireillä yhtään hallitukselle asti kommunikoitua turvapaikkavalitusasiaa. YK:n valitusmenettelyissä on pidempi valitusaika ja matalampi kynnyksen tutkimiseksi kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa.

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 tyyppillistä, 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 yleissopimuksiin 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 sopimusveloitteena 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 määräaikaisraportointia 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 esillä olevien toimien rikkovan Suomen 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 avoimna 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. Käytännössä tämä merkitsisi, että Suomeen olisi mahdollista saapua ja Suomesta lähteä lentoasemien tai satamien rajanylityspaikoilta sekä Schengen-alueen sisärajojen kautta. Ulkorajan ylittämiseen muualta on kuitenkin mahdollista hakea rajanylityslupaa (ks. rajavartiolaitain 13 §). Vainikkalan rajanylityspaikan kautta kulkee tällä hetkellä ainoastaan tavaraliikennettä.

Myös Suomen kansalaisen on käytettävä avoimna 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 maahanpääsynsä voidaan estää voimassa olevan lainsäädännön mukaisin perustein.

Kansainvälistä suojelua ei olisi mahdollista hakea Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla. Rajavartiolaitain 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, Poliisihallituksen, keskusrikospoliisin, suojelupoliisin, Tullin, Maahanmuuttoviraston, Liikenne- ja viestintäviraston, Huoltovarmuuskeskuksen, oikeusministeriön, ulkoministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön asiantuntija-arviot.

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

## Tiedottaminen ja muut toimenpiteet

Ulkoministeriö ilmoittaa päätöksestä viipymättä diplomaattiteitse Venäjän federaatiolle sen mukaan kuin rajanylityspaikkasopimuksessa määrätään.

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 säännöllisesti yhteistyössä sisäministeriön, Rajavartiolaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa tilanteen kehittymisen perusteella. Päätös kumotaan tai sitä muutetaan, jos se ei ole enää välttämätön yleiselle järjestykselle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.