



Rajavartio-osasto  
Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus

## **Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä**

### **Valtioneuvoston aiemmat päätökset**

Valtioneuvosto on 16.11.2023 alkaen tehnyt useita päätöksiä Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla tapahtuneen sääntöjenvastaisen maahantulon ilmiön vuoksi (SM/2023/4, SM/2023/9, SM/2023/15, SM/2023/24, SM/2023/27, SM/2024/3, SM/2024/5, SM/2024/19 ja SM/2025/32). Rajavartiolaitoksen ja muiden viranomaisten tekemien havaintojen ja saamien tietojen perusteella on selvää, että ilmiö on ollut vieraan valtion viranomaisten tai muiden toimijoiden käynnistämä ja edesauttama. Sääntöjenvastainen maahantulo on aiheuttanut vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle Suomessa. Valtioneuvoston päätösten tavoitteena on ollut ilmiön pysäyttäminen.

Voimassa olevan valtioneuvoston päätöksen (SM/2025/32; 16.4.2025) mukaan kaikki itärajan rajanylityspaikat Vainikkalan rajanylityspaikkaa lukuun ottamatta sekä huvialusliikenteelle tarkoitetut Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion vesiliikenteen rajanylityspaikat ovat suljettuja toistaiseksi. Kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen ulkorajoilla on keskitetty rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) 6 ja 8 §:ssä tarkoitetuille lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille lukuun ottamatta suljettuja Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion rajanylityspaikkoja.

Rajavartiolaitos on laatinut ja toimittanut sisäministerille kuukausittain väliarvion päätöksen voimassaolon edellytyksistä. Rajavartiolaitoksen eri lähteistä keräämien tiedustelutietojen lisäksi arvioissa on käytetty muilta viranomaisilta saatuja tietoja ja arvioita. Asiaa ei ole huhtikuun 2025 jälkeen käsitelty valtioneuvoston yleisistunnossa.

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 merkittävästi Venäjän kansalaisten maahantuloa Suomeen sekä Suomen kautta muualle Schengen-alueelle ei-välttämättömässä tarkoituksessa. Periaatepäätöksen nojalla turistiviisumihakemuksia ei oteta lainkaan vastaan. Rajoituksia on jatkettu 6.7.2023 tehdyllä valtioneuvoston periaatepäätöksellä UM/2023/123, ja ne ovat voimassa toistaiseksi.

## Kansallinen lainsäädäntö

### Rajavartiolaki

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

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

- 1) lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä; tai
- 2) tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa.

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

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

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

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

Rajanylitysluvasta säädetään rajavartiolain 13 §:ssä.

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 rajavartiolaitain 9 §:n mukaisesti.

## Muu lainsäädäntö

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

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

Perus- ja ihmisoikeuksia koskevaa sääntelyä kuvataan jäljempänä.

## Keskeinen EU-lainsäädäntö

### Schengenin rajasäännöstö

Schengenin 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.

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

### EU:n turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskeva lainsäädäntö

#### Menettelyasetus ja hallinta-asetus

Euroopan unionin uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (jäljempänä pakti) muodostavat säädökset tulivat voimaan 11.6.2024, ja niitä aletaan pääosin soveltaa vuoden 2026 puolivälissä. Ns. menettelyasetuksella (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1348 kansainvälistä suojelua unionissa koskevan yhteisen menettelyn luomisesta ja direktiivin 2013/32/EU kumoamisesta) säädetään kansainvälisen suojelun myöntämistä koskevasta menettelystä. Sillä korvataan Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä, eli ns. menettelydirektiivi.

Menettelyasetusta sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, niiden ulkorajoilla, aluemerellä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen.

EU:n vastuunmäärittämisasetuksen 604/2013 eli ns. Dublin-asetuksen korvaa hallinta-asetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1351 turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 604/2013 kumoamisesta). Hallinta-asetuksen mukaan jäsenvaltioiden on käsiteltävä jokainen kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön minkä tahansa jäsenvaltion alueella tai rajalla tai kauttakulkualueella tekemä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Hakemuksen käsittelee yksi ainoa jäsenvaltio, ja tämä jäsenvaltio on se, joka asetuksessa esitettyjen perusteiden mukaisesti on vastuussa hakemuksen käsittelystä.

Unionin lainsäädännössä on siten asetettu jäsenvaltioille selkeä velvoite käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tähän velvoitteeseen ei ole säädetty kansallista harkintavaltaa edes tilanteissa, joissa suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Menettelyasetuksessa säädetään hakemuksen käsittelyä koskevien määräaikojen pidentämisestä tilanteissa, joissa suhteettoman paljon kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen saman ajanjakson kuluessa.

Menettelyasetus edellyttää, että hakemusten vastaanottaviin viranomaisiin on kuuluttava vähintään poliisi, maahanmuuttoviranomaiset, rajavartijat ja säilöönottoyksiköistä tai vastaanottotiloista vastaavat viranomaiset. Menettelyasetuksessa ei täsmennetä sitä, missä 27 artiklan mukaisen hakemuksen rekisteröinnin on tapahduttava. Menettelyasetuksen 28 artiklan 3 kohdan mukaan hakemus on jätettävä henkilökohtaisesti määrättyinä päivinä ja määrättyssä paikassa ja mahdollisesti ilmoitettuna ajankohtana.

Menettelyasetuksessa säädetään menettelydirektiiviä tarkemmin rajamenettelystä, kuten rajamenettelyn pakollisesta soveltamisesta tietyissä tapauksissa. Rajamenettely on pakollista tilanteissa, joissa hakijan voidaan katsoa johtaneen viranomaisia tarkoituksella harhaan esimerkiksi esittämällä vääriä tietoja tai asiakirjoja tai hakija on vilpillisessä tarkoituksessa tuhonnut matkustusasiakirjan, hakijan katsotaan olevan vaaraksi jäsenvaltion kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle taikka hakija tulee maasta, josta tulijoille myönnetään EU:ssa keskimäärin suojelua vain 20 prosentille tai alle sen.

Menettelyasetuksen 43 artiklan 2 kohdan mukaan rajamenettelyn kohteena olevat hakijat eivät saa tulla jäsenvaltion alueelle. Rajamenettelyssä menettelyasetuksen 54 artiklan mukaan jäsenvaltion on vaadittava, että hakijat oleskelevat ulkorajalla tai kauttakulkualueella tai näiden läheisyydessä pääsääntöisesti taikka muissa nimetyissä paikoissa jäsenvaltioiden alueella. Rajamenettelyn enimmäiskesto on menettelyasetuksen 51 artiklan mukaan 12 viikkoa.

#### Seulonta-asetus

Paktiin kuuluva ns. seulonta-asetuksen (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1356 kolmansien maiden kansalaisia ulkorajoilla koskevan seulonnan käyttöönotosta ja asetusten (EY) N:o 767/2008, (EU) 2017/2226,

(EU) 2018/1240 ja (EU) 2019/817 muuttamisesta) tavoitteena on tehostaa ulkorajat ylittävien kolmansien maiden kansalaisten valvontaa, tunnistaa kaikki kolmansien maiden kansalaiset, joita seulonta koskee, ja tarkistaa asiaankuuluvista tietokannoista, muodostavatko henkilöt, joita seulonta koskee, mahdollisesti uhan sisäiselle turvallisuudelle. Seulontaan on sisällyttävä myös alustavia terveys- ja haavoittuvuustarkastuksia, jotta voidaan tunnistaa terveydenhuollon tarpeessa olevat henkilöt ja henkilöt, jotka mahdollisesti muodostavat uhan kansanterveydelle, sekä tunnistaa haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt. Tällaisten tarkastusten on helpotettava tällaisten henkilöiden ohjaamista asianmukaiseen menettelyyn.

Seulonta-asetus koskee kolmannen maan kansalaisia, jotka eivät täytä Schengenin rajasäännösten 6 artiklassa säädettyjä maahantuloedellytyksiä ja jotka on otettu kiinni siinä yhteydessä, kun he ovat ylittäneet jäsenvaltion ulkorajan luvattomasti maitse, meritse tai ilmaitse. Seulonta-asetus ei kuitenkaan koske kolmansien maiden kansalaisia, joilta asianomainen jäsenvaltion ei edellytetä ottavan biometrisiä tietoja asetuksen (EU) 2024/1358 22 artiklan 1 ja 4 kohdan nojalla muusta syystä kuin heidän ikänsä vuoksi, tai ovat tulleet maihin jonkin jäsenvaltion alueella etsintä- ja pelastusoperaation seurauksena. Mikäli tällä perusteella seulottavat henkilöt hakevat kansainvälistä suojelua, rekisteröidään heidän hakemuksensa menettelyasetuksen 27 artiklan 7 kohdan mukaisesti vasta seulonnan päätyttyä.

Seulontaa sovelletaan myös kaikkiin kolmansien maiden kansalaisiin, jotka ovat tehneet kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ulkorajojen ylityspaikalla tai kauttakulkualueella, ja jotka eivät täytä Schengenin rajasäännösten 6 artiklassa säädettyjä maahantulon edellytyksiä. Edeltävillä perusteilla ulkorajalla seulottaville henkilöille ei seulonnan aikana saa antaa lupaa tulla jäsenvaltion alueelle. Seulonta-asetuksessa säädetään edelleen, että jäsenvaltioiden on suoritettava alueellaan laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten seulonta vain, jos tällaiset kolmansien maiden kansalaiset ovat ylittäneet ulkorajan tullakseen jäsenvaltioiden alueelle luvattomasti eikä heitä ole jo seulottu jossakin jäsenvaltiossa.

Seulonta-asetus velvoittaa seulottavien henkilöiden osalta jäsenvaltioita vahvistamaan kansallisessa lainsäädännössään säännökset sen varmistamiseksi, että henkilöt ovat seulonnan suorittamisesta vastaavien viranomaisten tavoitettavissa 8 artiklassa tarkoitetuissa paikoissa seulonnan ajan pakenemisen riskin, tällaisesta pakenemisesta sisäiselle turvallisuudelle aiheutuvien mahdollisten uhkien tai tällaisesta pakenemisesta kansanterveydelle aiheutuvien mahdollisten uhkien ehkäisemiseksi.

#### Kriisiasetus

Paktiin kuuluva ns. kriisiasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1359 muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta) antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden esimerkiksi poiketa tietyistä EU:n turvapaikkalainsäädännön menettelysäännöistä tietyissä maahantulon häiriötilanteissa, kuten joukoittaisessa maahantulotilanteessa tai muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa. Muuttoliikkeen välineellistämällä tarkoitetaan asetuksessa tilannetta, jossa jokin kolmas maa tai vihamielinen valtiosta riippumaton toimija kannustaa kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä siirtymään ulkorajoille tai jäsenvaltioon tai helpottaa sitä, silloin kun tavoitteena on horjuttaa unionin tai jonkin

jäsenvaltion vakautta ja kun tällaiset toimet ovat omiaan vaarantamaan jäsenvaltion keskeiset tehtävät, myös yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.

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

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

Kriisiasetuksella pyritään parantamaan unionin valmiutta hallita kriisitilanteita ja kykyä selviytyä niistä sekä helpottamaan operatiivista koordinoitua, valmiuksien tukemista ja rahoituksen saatavuutta kriisitilanteissa. Kriisiasetus, kuten kaikki paktin kansainvälisen suojelun hakemista koskevat säädökset, soveltuvat tilanteisiin, joissa kansainvälistä suojelua on haettu jäsenvaltioiden alueella, myös niiden ulkorajoilla, aluemerellä tai kauttakulkualueilla. Toisin sanoen ne soveltuvat tilanteisiin, joissa kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on jo jäsenvaltion alueella. Tällöin voidaan erikseen ottaa käyttöön edellä mainittuja kriisiasetuksen toimia, joilla voidaan hallita tilannetta jäsenvaltion sisällä. Kriisiasetuksen tai paktin muihin säädöksiin ei sisälly säännöksiä, joilla voitaisiin torjua tai ennalta estää tilannetta, jossa vieras valtio välineellistää maahantulijoita tarkoituksenaan horjuttaa kohdevaltion kansallista turvallisuutta tai täysivaltaisuutta.

#### Komission tiedonanto välineellistetystä maahantulosta

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

Komission näkemyksen mukaan unionin turvallisuuden ja jäsenvaltioiden alueellisen koskemattomuuden takaamiseksi on välttämätöntä, että Venäjän ja Valko-Venäjän rajanaapureina olevat jäsenvaltiot voivat toimia päättäväisesti ja vakaasti valvoakseen unionin ulkorajoja tehokkaasti. Jäsenvaltiot ovat vastuussa yleisen järjestyksen ylläpitämisestä ja sisäisen turvallisuuden

takaamisesta alueellaan. Niillä on velvollisuus toteuttaa kaikki ulkorajojen tehokkaan valvonnan ja hallinnan edellyttämät toimenpiteet korkean turvallisuustason varmistamiseksi unionissa siten kuin EU:n lainsäädännössä edellytetään. Komission mukaan kansainvälinen oikeus ja EU:n lainsäädäntö sallivat, että jäsenvaltiot puuttuvat päättäväisesti tilanteisiin, joissa se on tarpeen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, kunnioittaen samalla kaikkien niiden henkilöiden oikeuksia, joihin toimenpiteet kohdistuvat.

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

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

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

Komissio toteaa, että jäsenvaltioiden on kyettävä tekemään se mikä niiden on tarpeen puolustautuakseen Venäjän ja Valko-Venäjän hybridihyökkäyksiltä ja taatakseen kansallisen turvallisuutensa, yleisen järjestyksensä ja

suvereniteettinsa. Jäsenvaltioiden voi olla tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin, jotka saattavat merkitä vakavaa puuttumista perusoikeuksiin, kuten turvapaikkaoikeuteen ja liitännäisiin takeisiin.

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

### **Suomen ja Venäjän välinen rajanylityspaikkasopimus**

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

### **Perusoikeudet ja Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet**

Rajanylitysliikennettä koskevia rajoituksia harkittaessa on otettava huomioon erityisesti liikkumisvapaus, ihmisten yhdenvertaisuus ja syrjäntäkielto, perhelämän 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), kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976, jäljempänä KP-sopimus) ja taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 6/1976, jäljempänä TSS-sopimus) ja kansallisten vähemmistöjen suojelua koskeva puiteyleissopimus (SopS 2/1998). Sovellettavaksi tulee myös muun muassa EU:n perusoikeuskirja.

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

Perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta, ellei hänen matkustus-oikeuttaan ole matkustuskiellolla tai muutoin lakiperusteisesti rajoitettu. Pykälän 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Liikkumisvapautta suojataan myös KP-sopimuksen 12

artiklassa ja EIS:n 4. lisäpöytäkirjan 2 artiklassa. KP-sopimuksen 12 artiklan mukaan jokainen voi vapaasti lähteä mistä tahansa maasta, myös omastaan, eikä keneltäkään saa mielivaltaisesti kieltää oikeutta tulla omaan maahansa.

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Sama periaate sisältyy useisiin keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, kuten Geneven pakolaisyleissopimuksen 33 artiklaan, KP-sopimuksen 7 artiklaan, kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artiklaan sekä EIS:n 3 artiklaan. Lisäksi vastaavasta periaatteesta säädetään muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklassa ja ulkomaalaislain 147 §:ssä.

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

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

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

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

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto turvataan myös muun muassa EIS:n 14 artiklassa, KP-sopimuksen 26 artiklassa, kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan

puiteyleissopimuksen 4 artiklassa ja EU:n perusoikeuskirjan 14, 20 ja 21 artiklassa.

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

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

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

Perustuslain 7 §:n mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Säännös korostaa julkisen vallan positiivisia 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 EU:n perusoikeuskirjan 6 artiklassa, EIS:n 5 artiklan 1 kohdassa, KP-sopimuksen 9 artiklan 1 kohdassa ja YK:n ihmisoikeuksien julistuksen 3 artiklassa.

## **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö**

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) tai EU-tuomioistuin eivät ole toistaiseksi antaneet ratkaisuja tapauksissa, jotka koskisivat Suomea tai olisivat yhteneviä Suomen itärajan välineellistetyin maahantulon tilanteen kanssa.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on edelleen vireillä useita Liettuaa, Latviaa ja Puolaa vastaan tehtyjä valituksia, jotka liittyvät maiden ja Valko-Venäjän välisten rajojen tilanteeseen vuosina 2021–2023. Näistä valituksista kolme (C.O.C.G. ja muut v. Liettua, nro 17764/22; H.M.M. ja muut v. Latvia, nro 42165/21; ja R.A. ja muut v. Puola nro 42120/21) siirrettiin vuoden 2024 kevään ja kesän aikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston käsiteltäväksi. EIT myönsi Suomelle sivuväliintulo-oikeuden kyseisissä valitusasioissa. Suomi antoi sivuväliintulokirjelmänsä EIT:lle 30.9.2024. Lisäksi EIT myönsi Suomelle puheoikeuden suuren jaoston pääkäsittelyihin, jotka pidettiin 12.2.2025. Sivuväliintuloissaan Suomi painotti, että Euroopan muuttunut turvallisuuspoliittinen ympäristö ja välineellistetyin maahantulon erityispiirteet hybridivaikuttamisen keinona tulisi huomioida Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa välineellistetyin maahantuloon tilanteissa.

Suomi piti tärkeänä, että välineellistetty maahantulo tunnustetaan EIT:n oikeuskäytännössä ja että Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamisessa myös valtioiden täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus huomioidaan asianmukaisesti.

EIT:ssä on käsitelty myös valtioneuvoston rajapäätöksiä koskeva valitusasia (D. ja muut v. Suomi nro 16398/24). Suomi on antanut asiassa vastineensa kesällä 2025.

### Tuomioistuinten aiempi ratkaisukäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus päättää ulkomaalaisten maahan pääsystä, maassa oleskelusta ja maasta poistamisesta (esim. M.N. ja muut v. Belgia nro 3599/18, 5.5.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen).

EIT antoi elokuussa 2021 väliaikais määräyksen Valko-Venäjän rajatilannetta koskevaan valitukseen (R.A. ja muut v. Puola (nro. 42120/21) ja H.M.M. 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, 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 (H.M.M. ja muut) tarkoituksenaan hakea kansainvälistä suojelua. Henkilöt eivät kuitenkaan onnistuneet ylittämään rajaa, mutta eivät päässeet palaamaan Valko-Venäjänkään alueelle. Tuomioistuin totesi henkilöiden olevan jumissa rajalla.

EIT on käsitellyt mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua ja siihen liittyvää palautuskieltoa ja joukkokarkotuksen kieltoa muun muassa tuomioissaan Ilias ja Ahmed v. Unkari (47287/15, 14.3.2017), M.K. v. Puola (40503/17, 42902/17 ja 43643/17, 23.7.2020), N.D. ja N.T. v. Espanja (suuri jaosto, 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 (55798/16, 55808/16, 55871/16, 55820/16 ja 55823/16, 5.4.2022), A.I. ja muut v. Puola (39028/17, 30.6.2022) sekä A.B. ja muut v. Puola (42907/17, 30.6.2022).

EIT on oikeuskäytännössään korostanut turvapaikanhakijan menettelyllisten oikeuksien velvoittavuutta. Tuomioistuin on pitänyt erityisen keskeisenä tosiasiallista mahdollisuutta jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus siten, että se tulee asiallisesti vireille (ks. EIT:n tuomiot A.I. ja muut v. Puola sekä A.B. ja muut v. Puola). 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 sekä A.A. ja muut v. Pohjois-Makedonia).

Tapauksissa N.D. ja N.T. v. Espanja ja A.A. ja muut v. Pohjois-Makedonia EIT katsoi, että eräissä tilanteissa valtio voi palautuskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon estämättä poistaa alueelleen joukkovoimaa hyväksi käyttäen

tunkeutuneen ryhmän, jolla olisi ollut tosiasiallinen mahdollisuus saada kansainvälistä suojelua koskevat hakemuksensa käsiteltäväksi siirtymällä lähellä olevalle rajanylityspaikalle ja esittämällä hakemuksensa siellä. Ratkaisuja tulkittaessa on otettava huomioon, että kyse on yksittäisistä EIT:n oikeustapauksista, jotka eivät ole sellaisenaan täysin sovellettavissa Suomeen. Tapauksen olosuhteet olivat hyvin erilaiset kuin Suomen itärajalla, joka on noin 1 344 km pitkä ja jossa olosuhteet voivat olla vuodenajasta ja säästä riippuen vaikeita. Kyseisissä tapauksissa ei kuitenkaan ollut kyse välineellistetystä maahantulosta.

EIT katsoi ratkaisuisaan A.I. ja muut v. Puola sekä A.B. ja muut v. Puola, 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 hybridi-vaikuttamisen tilanne.

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

EU-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 tuomioistuin totesi, että menettelydirektiivin 6 artiklaa ja 7 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisesta maahantulosta, laittomasti maassa oleskelevalta kolmannen maan kansalaisilta viedään tosiasiallisesti mahdollisuus päästä kyseisen jäsenvaltion alueella menettelyyn, jossa tutkitaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Tuomiossa C-72/22 PPU todetaan, että jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jäsenvaltion alueella, myös jäsenvaltion rajoilla tai sen kauttakulkualueilla, vaikka hän oleskelisi laittomasti kyseisessä maassa. Jäsenvaltioilla on velvollisuus varmistaa, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian. Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan, mutta jäsenvaltiot eivät voi kuitenkaan käyttää tätä toimivaltaa tavalla, jolla käytännössä estetään näitä kansalaisia tai joitain heistä

jättämästä hakemustaan tai jättämästä sitä mahdollisimman pian. Ratkaisussa katsottiin, että Liettuan toimenpiteet olivat EU-oikeuden vastaisia.

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

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

## **Euroopan neuvoston muuttoliikettä ja Euroopan ihmisoikeussopimusta käsittelevä julistus**

Muuttoliikettä ja Euroopan ihmisoikeussopimusta käsittelevä poliittinen julistus hyväksyttiin Euroopan neuvoston ulkoministerikokouksessa Chişinăussa, Moldovassa 15.5.2026. Julistus käsittelee valtioiden oikeutta hallita maahanmuuttoa ja suojella kansallista turvallisuutta suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamiin oikeuksiin. Julistuksessa tunnustetaan ensimmäistä kertaa Euroopan neuvoston piirissä maahanmuuton välineellistäminen ilmiönä, joka luo haasteita kansalliselle turvallisuudelle.

Maahanmuuton välineellistämällä voidaan julistuksen mukaan tarkoittaa tilanteita, joissa muuttoliikkeitä, mukaan lukien laittomia rajanylityksiä, tarkoituksellisesti helpotetaan, rohkaistaan tai hyödynnetään vihamielisen valtion tai muun toimijan toimesta, joissakin tapauksissa voimankäyttöä hyödyntäen, tavoitteena painostaa, horjuttaa tai heikentää toista valtiota ja eurooppalaisia demokratioita. Julistuksessa huomioidaan, että ilmiötä voidaan pitää uutena, nykyajan ilmiönä, joka on syntynyt tietyssä geopoliittisessa ja turvallisuuspoliittisessa kontekstissa ja joka aiheuttaa erityisiä haasteita alueelliselle koskemattomuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle sekä uhkaa heikentää yleissopimusjärjestelmän tukea ja eheyttä. Julistuksessa todetaan myös, että vihamielisen valtion tai muun toimijan toteuttamat välineellistämistilanteet voivat johtaa akuutteihin humanitaarisiin kriiseihin ja siirtolaisten jättämiselle rajalle tilanteeseen, jossa he ovat merkittävässä vaarassa joutua väkivallan, hyväksikäytön, ihmiskaupan, salakuljetuksen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteiksi ilman riittävää suojelua tai apua.

Välineellistettyihin muuttoliikkeisiin osallistuvilla henkilöillä on oikeus yleissopimuksen sekä muun eurooppalaisen ja kansainvälisen oikeuden mukaisten oikeuksiensa kunnioittamiseen ja suojeluun, yleissopimuksen ja

muun eurooppalaisen ja kansainvälisen oikeuden sallimissa rajoissa. Julistuksessa muistutetaan myös, että valtion rajan laittomaan ylittämiseen pyrkivien henkilöiden toiminta voi olla merkityksellistä arvioitaessa valtion velvoitteiden noudattamista tiettyjen sopimusmääräysten osalta. Julistuksessa huomioidaan myös, että maahanmuuton välineellistäminen aiheuttaa haasteita valtioiden perusvelvollisuudelle suojella kaikkia lainkäyttövaltaansa kuuluvia henkilöitä, turvata rajansa sekä ylläpitää kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä. Julistuksessa todetaankin, ettei vihamielisen valtion tai muun toimijan voida sallia horjuttavan eurooppalaisia demokratioita eikä niitä arvoja, joille yleissopimus perustuu, eikä väärinkäyttävän järjestelmää, jonka tarkoituksena on suojella näitä arvoja.

Julistus ilmentää Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden näkemystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta. Julistus ei kuitenkaan ole Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta oikeudellisesti sitova.

## **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 hänen maahantulonsa tai maassa oleskelunsa edellytysten selvittämiseksi, hänen jättämänsä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen perusteiden määrittämiseksi, hänen maasta poistamistaan koskevan päätöksen valmistelemiseksi tai täytäntöönpanon turvaamiseksi taikka muutoin maasta poistumisen valvomiseksi. Lisäksi turvaamistoimien käyttämisen erityisten edellytysten on täyttyvä.

Ulkomaalaislain 121 §:n mukaan ulkomaalainen voidaan ottaa säilöön yksilöllisen arvioinnin perusteella, mikäli lievemmät turvaamistoimet on arvioitu riittämättömiksi. Säilöönotto on esimerkiksi mahdollista, jos ulkomaalaisen henkilökohtaiset olosuhteet tai muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aiheuttaa olettaa, että on olemassa vaara, että ulkomaalainen pakenee taikka välttelee tai muulla tavalla vaikeuttaa huomattavasti itseään koskevaa päätöksentekoa tai maasta poistamistaan koskevan päätöksen täytäntöönpanoa. Säilöönottoa voidaan käyttää myös, jos ulkomaalainen on syyllistynyt tai hänen epäillään syyllistyneen rikokseen ja säilöönotto on tarpeellinen maastapoistamispäätöksen valmistelun tai täytäntöönpanon turvaamiseksi tai hänen henkilökohtaiset olosuhteensa ja muut olosuhteet huomioon ottaen on perusteltua aiheuttaa olettaa, että hän muodostaa uhkan yleiselle järjestykselle, yleiselle turvallisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle.

Säilöön ottamisesta päättää poliisi tai rajavartija. Säilöönottoa koskeva päätös on vietävä käsiteltäväksi käräjäoikeuteen, joka ratkaisee, ovatko säilöönoton edellytykset olemassa. 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. Tarvittaessa säilöönottoyksiköitä voidaan perustaa säilöön otettujen ulkomaalaisten kohtelusta ja säilöönottoyksiköstä (116/2002) annetun lain 2 §:n mukaisesti, mutta samalla on huomattava, että säilöönottoyksikön toiminta sitoo merkittävästi enemmän henkilöstöä vastaanottokeskukseen verrattuna ja edellyttää vartiointipalveluita.

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

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

## Rajamenettely

Rajamenettelyä ja nopeutettua menettelyä koskeva ulkomaalaislain sääntely tuli voimaan 1.9.2024 (426/2024). Voimassa olevan lainsäädännön mukaan rajamenettelyä voidaan soveltaa EU:n ulkorajalla tai sen läheisyydessä jätettyihin turvapaikkahakemuksiin, joiden arvioidaan todennäköisesti olevan perusteettomia. Hakemus on rajamenettelyssä tutkittava yksilöllisesti neljän viikon määräajassa. Rajamenettelyssä hakijan on pysyttävä hakemuksen tutkinnan ajan rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä. Lakimuutoksilla mahdollistettiin myös nopeampi maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpano. Kyse on esimerkiksi henkilöistä, jotka katsotaan uhaksi kansalliselle turvallisuudelle sekä uusintahakemuksen tehneistä henkilöistä.

Vireillä olevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan kumottavaksi menettelyasetuksen kanssa päällekkäistä kansallista lainsäädäntöä. Esityksessä ehdotetaan, että rajamenettelyä sovellettaisiin kaikissa niissä tilanteissa, joissa hakemus voidaan hylätä tutkittavaksi ottamisen edellytysten puuttumisen vuoksi sekä kaikissa niissä nopeutetun menettelyn tilanteissa, joita voitaisiin soveltaa ulkorajalla kansainvälistä suojelua hakeneeseen (HE 52/2026 vp., s. 290).

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

## Maahantulijoiden seulonta

Seulonta-asetuksen mukainen seulonta on uusi menettely, jonka kansallisesta toimeenpanosta ehdotetaan säädettäväksi hallituksen esityksessä 52/2026 vp. Esityksessä ehdotetaan seulonta-asetuksen 6 ja 7 artikloiden toimeenpanemiseksi seulottavan henkilön velvollisuutta oleskella seulontaviranomaisen hänelle osoittamassa seulontapaikassa ja seulontamajoituspaikassa. Kyseessä ei olisi turvaamistoimi, vaan voimassa olevan rajamenettelyssä sovellettavan liikkumisvapauden rajoittamisen kaltainen velvoite. Rajamenettelyn kaltaisesti seulontamajoituspaikassa pysyminen voitaisiin varmistaa estein. Ehdotetun sääntelyn tavoitteena on turvata se, että seulottavat henkilöt eivät liikkuisi uudelleen heille osoitetusta seulontamajoituspaikasta Suomen alueelle tai edelleen muihin EU:n jäsenmaihiin (HE 52/2026 vp, s. 255–258).

## Järjestelykeskusten perustaminen

Voimassa olevan ulkomaalaislain 133 §:n mahdollistaa maahantulijoiden rekisteröinnin laajamittaisen maahantulon tilanteessa niin sanotussa järjestelykeskuksessa. Menettelyä voidaan käyttää, jos maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ole mahdollista. Tässä tapauksessa valtioneuvosto päättää kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain (746/2011) 3 §:ssä tarkoitetun järjestelykeskuksen käyttämisestä. Järjestelykeskukseen voidaan kansainvälisen suojelun hakijoiden lisäksi ohjata myös muut maahantulijat. Uuden seulontaa koskevan EU-lainsäädännön myötä järjestelykeskusta ei olisi voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti enää mahdollista kaikissa laajamittaisen maahantulo-tilanteissa perustaa, eikä sille myöskään olisi enää samalla tavalla tarvetta. Sääntely ehdotetaan tämän vuoksi kumottavaksi EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen liittyvän kansallisen täydentävän sääntelyn yhteydessä (HE 52/2026 vp).

## Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024, jäljempänä rajaturvallisuuslaki) tuli voimaan 22.7.2024 ja on voimassa tällä hetkellä 31.12.2026 asti. Laissa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Rajaturvallisuuslain ja rajavartiolain 16 §:n soveltamisedellytykset eroavat hieman toisistaan. Molempien lakien mukaiset toimet edellyttävät välttämättömyyttä, mutta rajaturvallisuuslain soveltamisen on lisäksi oltava viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi. Lakia ei ole ollut toistaiseksi tarpeen soveltaa, koska välineellistetty maahantulo on keskeytynyt rajavartiolain mukaisilla valtioneuvoston päätöksillä. Sisäministeriö on asettanut säädöshankkeen rajaturvallisuuslain voimassaolon jatkamiseksi (SM007:00/2026).

## Tilanne Suomessa ja lähialueilla

Ajankohtainen turvallisuusympäristö ja turvallisuusviranomaisten arvio sen kehittymisestä

Turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla jatkuu jännitteisenä Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan takia. Sodan vuoksi Venäjän ja Suomen suhteet muuttuivat nopeasti ja perustavanlaatuisella tavalla. Suomi reagoi aggressioon yhdessä läntiseen viiteryhmään kuuluvien maiden kanssa ja omilla toimenpiteillään. Niiden tavoitteena on pakottaa Venäjä lopettamaan hyökkäyksensä Ukrainaa kohtaan sekä vahvistaa Suomen kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta. Venäjä on tulkinnut nämä toimet vihamielisiksi ja ilmaissut sen muun muassa informaatiovaikuttamisessaan. Suomi on pidättäytynyt poliittisista suhteista Venäjän kanssa maan rikkoessa hyökkäyssodallaan räikeästi kansainvälistä oikeutta ja YK:n peruskirjaa.

Venäjän yhtenä tavoitteena on länsimaiden yhtenäisyyden heikentäminen, jakolinjojen hyödyntäminen ja Ukraina-tuen vähentäminen. Vastakkainasettelu lännen kanssa näkyy yhä selvemmin myös Itämeren alueella, missä jännitteet ovat lisääntyneet selvästi vuodesta 2022 alkaen. Venäjä käyttää määrätietoisesti hybrdivaikuttamisen eri keinoja ja pyrkii usein mitoittamaan toimintansa siten, että sen toimet ovat kiistettävissä tai vaikeasti yhdistettävissä siihen. Venäjän vihamieliset hybridi- ja sabotaasitoimet ovat ulottuneet laajasti Eurooppaan. Suomen itärajalla alkanut välineellistetyn maahantulon tilanne on esimerkki hybridihyökkäyksestä. On todennäköistä, ettei uhka lähiaikoina pienene, vaan Suomeen kohdistuvan hybrdivaikuttamisen intensiteetti ja keinovalikoima vaihtelevat.

Turvallisuusympäristön jännitteet ja Venäjän toimet heijastuvat Suomen turvallisuustilanteeseen itärajalla ja merialueella sekä EU:n rajaturvallisuuteen. Venäjän hyökkäyssodan päättyminen ei näytä todennäköiseltä lyhyellä aikavälillä ja vaikka taistelut Ukrainassa päättyisivätkin, on varauduttava Venäjän pitkäkestoiseen uhkaan Euroopalle.

## Tilanne Suomen itärajalla ja välineellistetyn maahantulon uhkataso

Tilanne Suomen itärajalla heijastelee kansainvälistä turvallisuustilannetta. Suomen itärajalla vuonna 2023 alkanut rajaturvallisuuden vakava häiriötilanne ja välineellistetyn maahantulon ilmiö on itärajan olosuhteet ja vuosikymmeniä vallinnut rajatilanne huomioon ottaen poikkeuksellinen. Aikaisemmin vastaavaa välineellistettyä maahantuloa Suomeen toteutettiin 2015–2016, jolloin ilmiö päättyi kahdenvälisen neuvottelujen jälkeen Suomen ja Venäjän välisellä määräaikaikaisella valtiosopimuksella. Ennen vuotta 2015 ja 2016 ja vuoteen 2023 asti Suomen itärajalla tavattiin, Ukrainan sotaan liittyvät tilapäisen suojelun hakijat pois lukien, vuosittain joitakin kymmeniä ilman maahantuloedellytyksiä Suomeen saapuneita henkilöitä. Vuosina 2015–2016 ja syksyllä 2023 ilmiö oli myös määrien osalta aikaisempiin vuosiin verrattuna täysin poikkeuksellinen ja Venäjän osallisuus siihen ilmeinen.

Suomen itärajalla vuosina 2015–2016 ja 2023 nähty välineellistetyn maahantulon ilmiö on osa Venäjän laaja-alaista vaikuttamista. Venäjä on käyttänyt välineellistettyä maahantuloa Suomen lisäksi Norjaa sekä erityisesti Valko-Venäjän avulla Puolaa, Latviaa ja Liettuaa vastaan. Välineellistetty maahantulo on laaja-alaisen vaikuttamisen väline, jonka tarkoitus on painostaa Suomea horjuttamalla yhteiskuntaa ja luomalla epävarmuutta ja jakolinjoja.

Suomi joutuu varautumaan Venäjän pitkäkestoiseen laaja-alaiseen vaikuttamiseen ja luomaan keinoja tämän torjumiseen.

Venäjällä oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset muodostavat merkittävän potentiaalin itärajalle, mikäli Venäjä päättäisi päästää rajalle kolmansien maiden kansalaisia ilman tarvittavia matkustusasiakirjoja. Venäjällä arvioidaan oleskelevan noin 5,7 miljoonaa ulkomaalaista. Keski-Aasian maista lähtöisin olevat vierastyöläiset ovat suurin yksittäinen ulkomaalaisryhmä Venäjällä, ja heitä on arviolta neljä miljoonaa. Venäjän viisumipolitiikka kytkeytyy läheisesti Venäjän ulkopolitiikkaan, ja viime vuosina Venäjä on laajentanut viisumivapaata matkustamista ja helpottanut viisumeiden myöntämistä. Vuosina 2023–2024 itärajan kautta tulleiden turvapaikanhakijoiden joukko muodostui ensisijaisesti muista henkilöistä kuin Venäjällä pitkäaikaisesti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista.

Venäjän rajavyöhyke ja rajanylityspaikat ovat tarkoin kontrolloituja, eikä siellä ole mahdollista liikkua suurin joukoin luvatta tai kontrolloimatta. Venäjän rajaviranomaiset eivät ole itsenäisiä toimijoita, vaan heidän toimintansa on valtionjohdon ohjauksessa. Venäjän rajavartiopalvelu on osa turvallisuuspalvelu FSB:tä, ja laaja välineellistetyn maahantulon ilmiö on mahdollista Venäjällä vain keskusjohdettujen viranomaisten myötävaikutuksella tai hyväksynnällä. Järjestäytynyt rikollisuus, laittoman maahantulon järjestäminen, korruptio ja sosiaalisen median käyttö välineellistetyn maahantulon markkinoinnissa ovat kiinteä osa ilmiötä. Viranomaisten sallimana ja edesauttamana järjestäytynyt rikollisuus palvelee valtion tarkoitusperiä ja tavoitteita. Halutessaan Venäjän viranomaiset voisivat kitkeä välineellistetyn maahantulon ilmiön raja-alueiltaan, mutta Venäjän ja Suomen rajaviranomaisten välisissä neuvotteluissa ei ole toistaiseksi ollut edellytyksiä asian ratkaisemiseksi ja tilannetta ei ole saatu vakautettua normaaliksi.

Välineellistetyn maahantulon uhka Suomen itärajalla jatkuu toistaiseksi korkeana. Rajavartiolaitoksen tietojen ja arvion mukaan Venäjän valtiollisilla toimijoilla ja rikollisorganisaatioilla on edelleen kyky käyttää välineellistettyä maahantuloa valtiollisena vaikuttamisen välineenä, jolla voidaan vakavasti vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä Suomen kansallista turvallisuutta. Mikään käytettävissä olevista tiedoista ei viittaa siihen, että Venäjän viranomaiset olisivat Suomen vastaisella rajalla muuttaneet toimintamalliaan tai aikomuksiaan. Rajanylityspaikkojen sulkeminen on ollut toistaiseksi riittävä toimenpide, jolla välineellistetyn maahantulon ilmiö on kyetty pysäyttämään eikä välineellistetty laiton maahantulo ole toistaiseksi levinnyt rajanylityspaikkojen ulkopuolelle.

Tällä hetkellä Suomen reitin markkinoiminen sosiaalisessa mediassa on vähäistä, sillä Suomen rajanylityspaikkojen kiinniolo on laajasti tiedossa. Mikäli rajanylityspaikkoja avattaisiin, Suomen reitin markkinointi laittoman maahantulon järjestämisen alustoilla aktivoituisi erittäin todennäköisesti heti tehdyn päätöksen jälkeen. Ilmiön uudelleen aktivoituminen käynnistäisi myös taloudellisen hyväksikäytön ja muun epäasiallisen kohtelun uhkan Suomen rajan läheisyydessä. Vaikka ilmiöön liittyy rikollisten toimintaa laittoman maahantulon järjestämiseksi sekä maahantulijoiden omaehtoista toimintaa, on Venäjän viranomaisten osuus ilmiön syntymiseen ja yllä pysymiseen selvä.

Välineellistetyn maahantulon akuutissa vaiheessa Suomen ja Venäjän välisillä rajanylityspaikoilla onnettomuuksien ja voimankäyttötilanteiden riski muodostuu konkreettiseksi, kun Suomeen pyrkii suuria määriä ihmisiä lyhyessä

ajassa. Järjestyksen ylläpitoon, liikenteenohjaukseen ja estelaitteiden ympärivuorokautiseen valvontaan joudutaan sitomaan merkittävästi viranomaisresursseja. Mikäli rajanylityspaikkoja avataan, on todennäköistä, että riskit konkretisoituvat uudelleen. Ilmiön leviäminen suljetuille rajanylityspaikoille tai maastorajalle olisi selkeä eskalaatio, jota ei voida myöskään poissulkea.

#### Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansallisen turvallisuuden uhkat

Maahantulon välineellistämällä voi olla vaikutuksia muun muassa suomalaisen yhteiskunnan koheesioon ja yhteiskuntajärjestykseen, mukaan lukien yleinen järjestys ja turvallisuus. Välineellistetty maahantulo voi mahdollistaa tilanteen hyödyntämisen tavalla, joka saattaa uhata kansallista ja sisäistä turvallisuutta. Maahantulon pitäminen viranomaisten kontrollissa on keskeistä, jotta uhkaa aiheuttavat henkilöt voidaan tunnistaa.

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

Mikäli välineellistetty maahantulo käynnistyisi uudelleen, kuormittaisi se merkittävästi viranomaisten resursseja ja näiden toimintaedellytykset heikkenisivät. Resursseja joudutaan tällöin irrottamaan muusta toiminnasta, joka vaikuttaa väistämättä näiden viranomaistehtävien hoitamiseen. Välineellistetyn maahantulon tilanteessa resursseja sitoutuu muun muassa kansainvälisen suojelun hakemusten rekisteröintiin, turvapaikkatutkintaan sekä hakijoiden majoittamiseen vastaanottojärjestelmässä, ulkomaalaisvalvontaan sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Tiedustelu- tai terrorismiuhka ei todennäköisesti kasvaisi merkittäväällä tavalla välittömästi, mutta uhkatason tunnistamiseksi olisi käytettävä huomattavasti resursseja. Maahantulon välineellistäminen voi kokonaisuutena vaikuttaa Suomen kansalliseen ja sisäiseen turvallisuuteen, suomalaisten kokemaan turvallisuuden tunteeseen sekä suomalaisten viranomaisten toimintakykyyn ja kansalaisten luottamukseen viranomaisia kohtaan. Mikäli viranomaiset eivät pysty palauttamaan kielteisen päätöksen turvapaikkahakemukseensa saaneita henkilöitä, se tulee lisäämään laitonta maassa oleskelua Suomessa ja todennäköisesti johtaa myös muiden rikosepäilyjen kasvuun.

Merkittävästä turvapaikanhaun lisääntymisestä seuraisi todennäköisesti kauttakulkua muualle Schengen-alueelle. Vuoden 2023 tilanteessa havaittiin merkittävää sekundaarista liikehdintää Suomesta muihin Schengen-maihin. Itärajan kautta Suomeen välineellistämisiä aikana 2023–2024 tulleista turvapaikanhakijoista 495 henkilön (38 %) on havaittu kadonneen Suomen vastaanottokeskuksista ja lisäksi maasta poistamisten täytäntöönpanot ovat työllistyneet poliisia merkittävästi. Suomelle on esitetty takaisinottopyyntöjä tai -tiedusteluja yhteensä 394 henkilön osalta, mikä viittaa siihen, että osa henkilöistä on saattanut jäädä viranomaisten tavoittamattomiin. Kokonaan kadonneiksi olisi näin ollen jäänyt noin 100 henkilöä.

Vuonna 2023 Suomeen ohjautui Venäjän viisumipolitiikan ja rajaviranomaisten toiminnan yhteisvaikutuksesta sellaisten maiden kansalaisia, joiden

hakemusten käsittelyllä on ollut suuri kokonaisvaikutus turvapaikkajärjestelmän toimintaan, ja joiden maastapoistaminen on vaikeaa tai mahdotonta, jos kansainväliselle suojelulle ei ole edellytyksiä. Välineellistetyn maahantulon kuormittava vaikutus turvapaikkajärjestelmään on tyypillisesti suurin silloin, kun turvapaikanhakijoiksi ohjataan henkilöitä lähtömaista, joista saapuu sekä kansainväliseen suojeluun oikeutettuja että perusteettomasti hakevia ja jos paluuyhteistyöhön lähtömaiden kanssa liittyy haasteita.

Jos välineellistetty maahantulo käynnistyy uudelleen, joukkoon voi pyrkiä sekoittumaan radikalisoituneita henkilöitä vastaavasti kuin muilla EU-alueelle suuntautuvilla siirtolaisreiteillä. Väärät tai puuttuvat henkilöasiakirjat vaikeuttavat heidän tunnistamistaan, ja vaarallisiksi tunnistettujen henkilöiden maastapoistaminen voi olla vaikeaa tai mahdotonta esimerkiksi johtuen palautuskielloista tai lähtömaan haluttomuudesta vastaanottaa palautettavia. Tällä hetkellä erityisen uhan voisivat muodostaa Syyrian leireiltä ja vankiloista Assadin hallinnon kaatumisen jälkeen vapautuneet ja Eurooppaan pyrkivät radikaali-islamistiset kolmannen maan kansalaiset.

Jos rajanylityspaikkoja avataan, Suomeen matkustaisi tai pyrkisi matkustamaan erittäin todennäköisesti sotilastaustaisia henkilöitä. Pelkkä sotilastausta tai rintamakokemus ei itsessään aiheuta suoraa uhkaa yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, mutta tässä joukossa voi olla myös vakavaa turvallisuusuhkaa aiheuttavia henkilöitä. Arvioiden mukaan Venäjällä väkivaltarikosten määrä on kasvanut sen jälkeen, kun Venäjän vankiloista sotilaaksi värvättyjä on palannut palveluksen suorittettuaan rintamalta siviiliin.

Myös rajanylityspaikkojen ollessa suljettuna, riski sotilastaustaisten henkilöiden saapumiselle Suomeen on olemassa oleskelulupajärjestelmän kautta. Tämän riskin hallitsemisessa kuitenkin auttaa se, että toisin kuin turvapaikkamenettelyssä, oleskelulupaa hakiessa hakija odottaa lupaharkinnan lopputulosta asuinmaassaan ennen saapumista Suomeen. Henkilön sotilastausta voidaan ottaa huomioon oleskeluluvan käsittelyssä.

Eri arvioiden mukaan Venäjän armeijassa on Ukrainan rintamalla taistellut noin 30 000 taistelijaa 135 eri maasta. Suurin yksittäinen kansallisuusryhmä on ollut pohjoiskorealaiset taistelijat. Seuraavaksi suurimmat ryhmät ovat entisten neuvostasavaltojen kansalaiset, kuubalaiset, nepalilaiset ja srilankalaiset. Kyseisten maiden kansalaisiin liittyy kohonnut Venäjältä Suomeen suuntautuva laittoman maahantulon uhka.

Venäjän aloittaman laittoman hyökkäyssodan jatkuessa jo viidettä vuotta pakotteiden valvonta on merkittävä osa kansallista sekä länsimaista turvallisuuspolitiikkaa. Jos rajanylityspaikka tai -paikkoja avataan liikenteelle, on todennäköistä, että muualta Euroopasta Venäjälle vietäväksi hankittuja tavaroita alettaisiin taas kuljettaa Suomen kautta itärajan rajanylityspaikoille. Tämä merkitsisi sitä, että Suomi joutuisi hoitamaan pakotevalvontaa myös näihin muualla Euroopassa avattuihin vientilähetyksiin liittyen. Tehokas pakotevalvonta vaatii riittävän resursoinnin, ja paljastuneisiin tapauksiin on kyettävä suorittamaan esitutkinta niiden syyteharkintaan saattamiseksi. Laajojen pakoterikokokonaisuuksien tutkinta on pitkäkestoista ja vaatii paljon niin kansallista kuin kansainvälistäkin yhteistyötä.

## Tilanne muilla EU:n ulkorajoilla

Tilanne Baltian maiden ja Norjan Venäjän vastaisilla rajoilla on vakaa ja niillä on havaittu vain yksittäisiä laittoman maahantulon tapauksia.

Venäjä sulki Ivangorodin rajanylityspaikan ajoneuvoliikenteeltä helmikuussa 2024 jo aiemmin ilmoitetun remontin vuoksi. Remontin ilmoitettiin alun perin valmistuvan vuoden 2025 aikana, mutta korjaustyöt ovat viivästyneet ja tämänhetkisen tiedon mukaan niiden pitäisi valmistua vuoden 2026 loppuun mennessä. Rajan ylittäminen Venäjän Ivangorodin ja Viron Narvan välillä on tällä hetkellä mahdollista vain jalan. Ajoneuvolla rajan Virosta Venäjälle voi ylittää Koidulan tai Luhamaan rajanylityspaikkojen kautta. Edellä mainitut Viron ja Venäjän väliset rajanylityspaikat ovat avoimina päiväsaikaan.

Viron viranomaisilta saadun tiedon mukaan Narvan rajanylityspaikan kautta matkustaa Venäjälle kuukausittain noin 1500–6000 Suomen kansalaista ja suunnilleen sama määrä ihmisiä Suomen myöntämällä oleskeluluvalla vuodenajasta riippuen. Eniten rajanylityksiä tapahtuu kesälomakauden aikana kesä-elokuussa. Luvussa on mukana myös Virossa ja Venäjällä asuvia henkilöitä. Viron kautta Venäjälle matkustaneista Suomen kansalaisista 54 % kävi Venäjällä vain yhden kerran. Vastaavasti Suomen oleskeluluvalla rajan ylittäneistä henkilöistä 45 % matkusti Viron kautta Venäjälle vain yhden kerran.

Tilanne EU:n Valko-Venäjän vastaisella rajalla on säilynyt epävakaana. Laittoman maahantulon paine jatkui korkealla tasolla vuonna 2025, vaikka laskikin merkittävästi vuoden loppua kohden. Alkuvuoden 2026 laittoman maahantulon tilanne EU:n Valko-Venäjän vastaisella rajalla säilyi maltillisena, mutta määrät lähtivät kasvuun viime vuosien tapaan maaliskuussa sääolosuhteiden parannuttua. Laittoman maahantulon paine on kohdistunut aiempaa tasaisemmin kaikille Valko-Venäjän vastaisille rajoille. Kuluvana vuonna 17.5. mennessä eniten laittomien rajanylitysten estoja oli tehty Latviassa (3 373). Liettuassa estoja oli tehty 727 ja Puolassa 173. Estojen kokonaismäärä on laskenut 65 % viime vuoden vastaavaan ajanjaksoon verrattuna. Onnistuneiden laittomien rajanylitysten määrä on niin ikään viime vuotta pienempi (-97 %). Puolan vähentyneiden määrien taustalla vaikuttaa mahdollisesti rajainfrastruktuurin vahvistaminen. Puola on aloittanut uuden raja-aidan rakennustoimet. Uuden raja-aidan on tarkoitus vahvistaa jo olemassa olevaa aitaa 186 kilometrin matkalta, ja sen on tarkoitus olla valmis kesään mennessä. Lisäksi Puola jatkoi jälleen maaliskuusta 2025 lähtien voimassa ollutta päätöstä rajoittaa turvapaikanhakua Valko-Venäjän vastaisella rajalla. Puolan päätös turvapaikanhaun rajoittamisesta Valko-Venäjän vastaisella rajalla on todennäköisesti ohjannut liikettä Latvian ja Liettuan rajoille.

Valko-Venäjällä oleskelevien siirtolaisten profiileissa tai reiteissä ei ole tapahtunut muutosta. Siirtolaiset saapuvat edelleen viisumeilla Venäjälle tai suoraan Valko-Venäjälle. Siirtolaiset ovat pääosin nuoria miehiä Lähi-idän ja Afrikan maista. Takaisin Valko-Venäjälle palautetut siirtolaiset yleensä yrittävät rajanylitystä uudelleen useita kertoja.

EU:n jäsenmaat ovat tehneet toimenpiteitä hillitäkseen Valko-Venäjältä tulevaa laittoman maahantulon painetta. Puolalla on turvapaikanhaun rajoittamisen lisäksi voimassa oleva väliaikainen päätös puskurivyöhykkeestä Valko-Venäjän vastaisella rajalla. Vastaavasti Latvialla on voimassa oleva päätös rajavalvonnan tehostetusta toiminnasta Valko-Venäjän vastaisella rajalla. Liettua puolestaan

on rakentanut teräsaidan Valko-Venäjän vastaiselle rajalleen ja toteuttanut laajoja hakkuita helpottaakseen rajan valvontaa.

Liettua on syyttänyt Valko-Venäjää siirtolaisvirtojen käyttämisestä poliittisena välineenä ja tahallisuudesta organisoimista YK:n siirtolaisten kuljettamista koskevan pöytäkirjan vastaisesti ja on vienyt toukokuussa 2025 asian Kansainvälisen tuomioistuimen (ICJ) ratkaistavaksi. Asian käsittely on kesken.

Keski-Euroopan maarajojen sisärajalvonnat, joista erityisesti Saksan sisärajalvonta maan kaikilla maasisärajoilla, sekä Puolan sisärajalvonta Saksan ja Liettuan vastaisilla maarajoilla, ovat todennäköisesti vaikuttaneet sekundääriliikkeiden uudelleenohjautumiseen. Suomi ei kuitenkaan ole tämän Valko-Venäjältä suuntautuvan sekundääriliikkeen pääasiallinen kohdema.

Laiton maahantulo EU:n ulkorajoilla rajanylityspaikkojen ulkopuolella on jatkunut alkuvuonna 2026 edellisvuosia maltillisemmalla tasolla. Tammi-huhtikuussa havaittiin 28 500 laitonta rajanylitystä, mikä on 40 % vähemmän kuin viime vuoden vastaavana ajanjaksona ja 55 % vähemmän kuin vuonna 2024. Välimerellä alkuvuonna vallinneet erittäin heikot olosuhteet ovat erittäin todennäköisesti vaikuttaneet laittoman maahantulon määrään. Keskeisimpinä reitteinä ovat säilyneet itäisen ja keskisen Välimeren reitit.

Vuoden 2026 toukokuussa voimassa olevia päätöksiä väliaikaisista sisärajalvonnista on kymmenellä Schengen-maalla. Maalis-toukokuussa kahdeksan maata teki päätöksen jatkaa sisärajalvontaa. Näistä suurin osa teki päätöksen taas kuudeksi kuukaudeksi eteenpäin. Poikkeuksena Tanska ja Alankomaat, jotka tekivät päätöksen vain kahdeksi ja neljäksi kuukaudeksi. Puolan, Saksan, Itävallan, Alankomaiden, Italian ja osittain myös Ranskan sisärajalvontapäätösten perusteluissa korostetaan tarvetta laittoman siirtolaisuuden ja sen seurauksena ilmenevien sisäisen turvallisuuden uhkien torjuntaan. Muiden maiden osalta perustelut painottuvat muihin syihin, kuten terrorismin ja kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaan ja lisäksi Venäjän toiminnasta johtuvien uhkien torjuntaan. Keski-Euroopan maarajojen sisärajalvonnat, joista erityisesti Saksan sisärajalvonta maan kaikilla maasisärajoilla, sekä Puolan sisärajalvonta Saksan ja Liettuan vastaisilla maarajoilla, ovat todennäköisesti vaikuttaneet sekundääriliikkeiden uudelleenohjautumiseen.

## **Turvallisuusviranomaisten arvio tilanteesta ja sen kehittymisestä**

Suomen näkökulmasta itärajan sulkuun liittyy olennaisesti Suomen erityinen velvollisuus pitää itärajan, joka on samalla EU:n ja Naton ulkoraja, hallinnasta huolta. EU-kumppanien näkökulmasta sääntöjenvastaisen, vieraan valtion toimesta välineellistetyn maahantulon estäminen on tärkeää Schengen-alueen loukkaamattomuuden kannalta. Yhteisen tilannekuvan ylläpitäminen ja valittavien toimenpiteiden laajempien seurannaisvaikutusten ennakointi on jatkossakin Suomen etujen mukaista.

Suomen ulkosuhteisiin voi vaikuttaa se, miten Suomi ylläpitää kansainvälisiä velvoitteitaan pakolaisten ja kansainvälisen suojelun hakijoiden osalta. Venäjä voi pyrkiä luomaan humanitaarista kriisiä ja hakea näin tilannetta, jossa se leimaa Suomen kansainvälisten sopimusten rikkojaksi ja ihmisoikeuksista piittaamattomaksi.

Tilanne itärajalla on pysynyt olennaisilta osin muuttumattomana. Venäjän viranomaiset aiheuttivat syksystä 2023 alkaen laittoman siirtolaisuuden reitin syntymisen lähtömaista Suomen rajalle ja edistivät aktiivisesti välineellistetyn

maahantulon ilmiötä Suomen rajalla. Sosiaalinen media ja rikollisuus osaltaan mahdollistivat ja voimistivat ilmiötä. Potentiaalisia ja kuvattuun ilmiöön kuuluvia välineellistettyjä maahantulihoitoja oleskelee nopeiden liikenneyhteyksien päässä Suomen rajasta esimerkiksi Pietarissa ja Moskovassa. Lisäksi kauttakulku lähtömaista Venäjän kautta Suomen rajalle on mahdollista tehdä päivissä, mikäli Venäjän viranomaiset sen edelleen mahdollistavat. Mikään käytettävissä olevista tiedoista ei viittaa siihen, että Venäjän viranomaiset olisivat Suomen vastaisilla rajoilla muuttaneet tai aikoisivat muuttaa toimintamalliaan rajanylityspaikkojen sulun aikana.

Välineellistetty maahantulo Suomen itärajalta on muodostunut Euroopan jännitteisessä ulko- ja turvapolitiisessa tilanteessa enemmän pysyväksi kuin tilapäiseksi uhkaksi. Uhkaan vastaaminen edellyttää lainsäädännön mukaisten keinojen päättäväistä käyttämistä. Suomeen kohdistettu hybridivaikuttaminen voi luoda toimintamahdollisuuksia Suomessa toimivalle ja Suomeen vaikuttavalle rikollisuudelle. Puuttamalla vaikuttamisen mahdollisuuksiin voidaan torjua myös sen ympärille mahdollisesti kehittyvää rikollista toimintaa, mukaan lukien kansainvälistä järjestäytyneitä rikollisuutta. Kolmannen maan kansalaisia välineellistävän hybridivaikuttamisilmiön vaikutuksia järjestäytyneen rikollisuuden toimintaan on havainnoitavissa esimerkiksi Valko-Venäjän toiminnan yhteydessä, jossa tällaista on muodostunut eritoten Schengen-alueelle tapahtuvan laittoman maahantulon järjestämiseen sekä Schengen-alueen sisäisen sekundaarisen ihmissalakuljetuksen järjestämiseen. Välineellistetyn maahantulon tilanne voi muodostaa edellä mainitun kaltaista merkittävää rikollista toimintaa myös Suomen itärajalta. Välineellistetyn maahantulon tilanteen pitkittyessä rikollisen toiminnan muodot saattavat edelleen vahvistua merkittävästi.

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

Siirtolaisten siirtyminen Suomen rajan välittömään läheisyyteen nostaa myös siirtolaisiin kohdistuvia hyväksikäytön ja henkeen ja terveyteen liittyviä riskejä. Ennalta ehkäisemisen näkökulmasta tehokkain toimenpide on vähentää siirtolaisten omaa liikkeellelähthalukkuutta ja salakuljettajien mahdollisuuksia houkuttella ihmisiä epävarmoinhin olosuhteisiin.

Ilmiön uudelleen käynnistyminen sitoisi päivittäin merkittävän osan Rajavartiolaitoksen resursseista. Poliisin, Tullin ja Puolustusvoimien tehtävät Rajavartiolaitoksen tukena tulisivat erittäin todennäköisesti lisääntymään uudelleen, ja tukitehtävät haittaisivat näiden viranomaisten päätehtävien suorittamista.

Taustalla vaikuttavat laittoman maahantulon järjestämisen organisaatiot lisääisivät ilmiön intensiteettiä nopeasti, mikäli rajanylityspaikkoja avattaisiin. Välineellistetyn maahantulon jatkuminen tarkoittaisi sitä, että kansallista turvallisuutta pyrittäisiin horjuttamaan ja maahan voisi saapua myös henkilöitä, joista on vaaraa yleiselle järjestykselle.

Edellä sanotun, viranomaisten vaikutusarvioiden sekä Rajavartiolaitoksen kokoamien havaintojen nojalla on todennäköistä, että laitton maahantulo Suomen itärajalta jatkuisi ja olisi vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta

tapahtuvaa siten, että se vaikuttaisi kansalliseen ja sisäiseen turvallisuuteen laaja-alaisesti sekä niitä ylläpitävien viranomaisten toimintaan.

Välineellistetyssä maahantulossa on ollut edellä sanotusti kyse nimenomaisesti Venäjän valtiollisesta vaikuttamisesta, joka on toistuvasti jatkunut. Kokonaisuuteen liittyvien arvioiden perusteella Venäjä on yrittänyt siirtolaisia laaja-alaisen vaikuttamisen välineenä käyttäen painostaa ja vaikuttaa Suomen päätöksentekoon ja valintoihin, rikkoa yhteiskunnan koheesiota ja pyrkiä saavuttamaan sellaisia Venäjälle koituvia hyötyjä, joihin Suomi ei vapaaehtoisesti ja omavalintaisesti olisi valmis.

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

## Päätöksen perustelut

Päätöksellä kumottaisiin oikeusvaikutuksiltaan asiallisesti vastaavan sisältöinen, 16.4.2025 tehty valtioneuvoston päätös SM/2025/32 5.6.2026 alkaen.

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

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

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

## Vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuva maahantulo

Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen edellyttää rajavartiolain 16 §:n 2 momentin mukaan muun ohella sitä, että kyse on tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa.

Edellä tarkemmin kuvatun mukaisesti 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 saapumisessa ja maahantulon ohjaamisessa marraskuusta 2023 alkaen. Välineellistetyn maahantulon tavoitteena on ollut viranomaisten arvion mukaan Suomen yleistä järjestystä ja kansallista turvallisuutta horjuttamalla aiheuttaa vakavaa haittaa Suomen yhteiskunnalle ja yhteiskuntajärjestykselle. Kyseessä on ollut

ilmiö, jonka Venäjän viranomaiset ovat sallineet aikaisemmasta poiketen. Välineellistetyin maahantulon uhka Suomen itärajalla jatkuu edelleen korkeana.

### Kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen vakava vaarantuminen

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 ennakoita 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. Ilmaisuuksien kansallinen turvallisuus tarkoittaa sitä, ettei uhkaava toiminta kohdistuisi ensisijaisesti kehenkään yksilönä vaan yleisemmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyteen (HE 198/2017 vp).

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

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

Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (YTS 2025) yhteiskunnan elintärkeiksi toimintoiksi määritellään muun ohella sisäinen turvallisuus. Sisäisen turvallisuuden ylläpitäminen pitää sisällään muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen sekä rajaturvallisuuden varmistamisen. Rajaturvallisuuden ylläpitämisellä estetään valtakunnanrajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat, torjutaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistetaan rajaliikenteen turvallisuus ja sujuvuus. Samalla valvotaan ja turvataan Suomen alueellista koskemattomuutta.

Voidaan katsoa, että Venäjän toiminta, maahantulijoiden välineellistäminen ja Suomeen kohdistuva epäasiallinen vaikuttaminen muodostavat vakavan uhan

Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Ilmiö on tulkittavissa myös EU-oikeudessa tunnustetuksi kansallisen turvallisuuden uhaksi.

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

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

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

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

Valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin (HE 1/1998 vp, s. 71/II, ks. myös PeVL 14/2025 vp).

Toiminnassa, jossa vieras valtio sekaantuu toisen suvereenin valtion asioihin pyrkien vaikuttamaan sen sisäisiin asioihin epäasiallisesti painostamalla ja ohjaamalla kansainvälisen suojelun hakijoita sen rajalle, on kyse kohdevaltion täysivaltaisuuden loukkaamisesta. Kansallisen turvallisuuden kannalta on merkityksellistä, että ylimmät valtioelimet ja muut julkisen vallan toimielimet samoin kuin esimerkiksi yhteiskunnan perustoiminnoista huolehtivat voivat

hoitaa tehtäviään ilman ulkoista häirintää. Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen täysivaltaisuus on välttämätön ennakoedellytys sille, että Suomi voi ylläpitää perustuslaillisen järjestelmänsä, oikeusvaltion sekä perustuslain keskeiset ratkaisut kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös alueellisen integriteetin merkitykseen (PeVL 14/2025 vp).

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

Rajavartiolain 16 §:n perustelujen (HE 94/2022 vp) mukaan vakavalla yleiselle järjestykselle aiheutuvalla uhalla tarkoitetaan esimerkiksi tilannetta, jossa maahantulosta aiheutuu rikollisuuden, järjestäytyneen rikollisuuden tai ääriliikkeiden toiminnan merkittävää kasvua, joka voi näkyä yhteiskunnassa esimerkiksi väkivallan tai törkeiden rikosten määrän kasvuna, terrori-iskuina tai siihen verrattavina tekoina tai erityyppisinä mellakoina, jotka pohjautuvat eri väestöryhmien välisiin jännitteisiin tai tietyn väestöryhmän ja 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. Edellä muistiossa on kuvattu tarkemmin yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvia uhkia nykyisessä turvallisuustilanteessa, jos rajanylityspaikkoja avattaisiin.

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

#### Päätöksen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus

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

Valtioneuvoston tekemien päätösten myötä sääntöjenvastainen maahantulo Suomen itärajalla on toistaiseksi keskeytynyt. Viranomaisten kokoamien tietojen perusteella uhka ilmiön uudelleen käynnistymisestä ja laajenemisesta aiemmin koetulla tavalla on kuitenkin todennäköinen. Rajanylitysliikenteen rajoittamiselle on siten edelleen katsottava olevan hyväksyttävät perusteet.

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

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

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

Edellä mainittua perustuslakivaliokunnan kannanottoa ei ole syytä tulkita laajentavasti. Nyt käsillä olevassa tilanteessa voidaan kuitenkin katsoa kyseessä olevan perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitut erittäin poikkeukselliset olosuhteet, joissa itärajan täyssulku on välttämätöntä ja oikeasuhtaista välineellistetyistä maahantulosta kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle aiheutuvien vakavien seurausten ennalta estämiseksi ja rajoittamiseksi. Tilanteessa on todennäköistä, että sääntöjenvastainen maahantulo käynnistyy uudestaan ilman päätöksen voimassaoloa. Arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että täyssulku koskee vain Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkoja Vainikkalan rautatieliikenteen rajanylityspaikkaa lukuun ottamatta sekä kolmea itärajalla sijaitsevaa huvialusten rajanylityspaikkaa. Muut Suomen ulkorajalla sijaitsevat, valtioneuvoston asetuksen 901/2016 6 ja 8 §:ssä säädetyt lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikat ovat edelleen avoinna. Suomeen voi saapua myös Schengen-alueen sisärajojen kautta.

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

viranomaiset olisivat Suomen vastaisilla rajoilla muuttaneet tai aikoisivat muuttaa toimintamalliaan.

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

Päätöksen voidaan katsoa varmistavan oikeasuhtaisella tavalla sen, että Schengen-alueen ulkorajalla pystytään hallitsemaan tilannetta siten, että unionin alueelle ei synny välineellistetyn maahantulon väylää. Näin voidaan välttää myös väärän signaalin antaminen siitä, millä keinoin ja millä perusteilla unionin alueelle on mahdollista päästä. On myös huomattava, että 38 % turvapaikanhakijoista, jotka ovat tulleet itärajan yli ilmiön aikana, on kadonnut Suomesta. Heistä hyvin suuri osa on jo tavattu muualla Euroopassa. Ilmiöllä on siten vaikutuksia myös Suomea laajemmin Euroopan tasolla.

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

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

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

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

Kansainvälisen suojelun hakemisen rajoittamisen lisäksi päätöksellä on jäljempänä kuvatulla tavalla vaikutuksia myös muihin perus- ja ihmisoikeuksiin, esimerkiksi liikkumisvapauteen, perhe-elämän suojaan ja vähemmistöjen oikeuksiin. Edellä tarkemmin selostetut päätöksen voimassaolon perusteet ja tavoitteet liittyvät kuitenkin sellaisiin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, joiden vuoksi päätös on arvioitu edelleen välttämättömäksi ja sen väliaikaiset vaikutukset mainittuihin perusoikeuksiin oikeasuhtaisiksi.

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

## Kansainvälisen suojelun hakeminen

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

Kuten muistiossa on aiemmin todettu, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään aiemmin todennut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen tehokkuus edellyttää, että valtiot varmistavat maahantulijoille aidon ja tehokkaan mahdollisuuden päästä laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. Valtiolla on oikeus rajata ulkomaalaisten tulo laillisiin rajanylityspisteisiin ja estää laittomat rajanylitykset, kunhan tällainen aito ja tehokas mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua on turvattu. Olennaista on myös se, että hakijat saavat tiedon lähimmistä toimipisteistä, joihin he voivat jättää hakemuksensa.

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

On selvää, että päätös sulkea Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikat ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen kokonaan

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

Euroopan perusoikeusvirasto (FRA) on kiinnittänyt maalla sijaitsevia 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 toteutuminen.

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

## Päätöksen voimassaolo

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

Voimassaoloaikaa harkittaessa on huomioitu perustuslakivaliokunnan kanta, jonka mukaan rajan täyssulku voi olla mahdollinen lyhytaikaisesti, jos se on rajattu ajallisesti välttämättömään (PeVL 37/2022 vp, kohta 30).

Lyhytaikaisuutta ja rajan täyssulun käsitettä ei ole perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkemmin määritelty. Kuten edellä on todettu, päätöksessä ei tosiasiallisesti ole kyse rajan täyssulusta, koska Suomen ulkorajalla on edelleen avoinna lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikkoja, joiden kautta Suomeen voi saapua. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan päätös täyttää myös komission välineellistettyä maahantuloa koskevan tiedonannon mukaisen väliaikaisuuden edellytyksen, koska rajanylityspaikkoja ei ole suljettu eikä kansainvälisen suojelun hakemista ole keskitetty pysyvästi.

Valtioneuvoston aiempien päätösten myötä itärajan rajanylityspaikat ovat olleet yhtäjaksoisesti suljettuina yli kaksi vuotta. Nyt tehtävä päätös jatkaisi itärajan rajanylityspaikkojen sulun yhtäjaksoista kestoja edelleen niin kauan kuin turvallisuustilanne muuttuu ratkaisevasti. Muistiossa edellä kuvatuin perusteiden vallitsevassa tilanteessa toistaiseksi voimassa oleva päätös voidaan katsoa edelleen välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi, koska kyseessä on vakavasti kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä uhkaava välineellistetyin maahantulon ilmiö. Viranomaisten kokoamien tietojen perusteella uhka ilmiön uudelleen käynnistymisestä ja laajenemisesta aiemmin koetulla tavalla on edelleen todennäköinen, mikäli rajanylityspaikkoja avattaisiin.

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

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

Rajanylityspaikkojen sulun yhtäjaksoinen kesto ja toistaiseksi voimassa oleva päätös vaikuttavat kuitenkin jäljempänä kuvatulla tavalla perus- ja ihmisoikeuksiin, esimerkiksi liikkumisvapauteen, perhe-elämän suojaan ja vähemmistöjen oikeuksiin. Perus- ja ihmisoikeusvaikutukset ovat sitä merkittävämpiä, mitä pidempään tavanomainen rajanylitysliikenne ei ole

mahdollista. Toistaiseksi voimassa olevan päätöksen voidaan katsoa merkitsevän pidemmälle menevää rajoitusta kuin määräaikaisen päätöksen, mutta yksittäisten päätösten voimassaolon keston sijaan asian kannalta merkittävintä on eri päätösten yhtäjaksoinen kesto. Edellä tarkemmin selostetut päätöksen voimassaolon perusteet ja tavoitteet liittyvät kuitenkin sellaisiin painaviin yhteiskunnallisiin intresseihin, joiden vuoksi toistaiseksi voimassa oleva päätös on arvioitu edelleen välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi.

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

Oikeuskansleri on pitänyt valtioneuvoston rajapäätöksiä koskevassa ratkaisussaan OKV/3100/10/2024 tärkeänä, että päätöstä arvioidaan säännöllisesti ja aidosti niin ajankohtaisen tilannekuvan kuin EU-oikeuden ja kansainvälisten sopimusten tulkintakäytännön kehittymisen perusteella. Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunnan lausunnon ja komission tiedonannon perusteella rajapäätöksestä ei saisi muodostua pysyvää. Tämän perusteella samoin kuin siitä syystä, että perustuslaissa valtioneuvoston yleisistunnolle säädetty toimivalta ratkaista laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat toteutuisi niin sisällöllisesti kuin muodollisesti avoimella ja läpinäkyvällä tavalla, oikeuskansleri katsoo, että päätös tulisi viedä ajoittain uudelleen valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi.

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

## **Päätöksen taloudelliset ja yhteiskunnalliset vaikutukset**

### **Yleistä**

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

### **Rajavartiolaitos**

Rajanylityspaikkojen sulkemisen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen aiheuttamat rajavalvonnan tehostamistoimenpiteet aiheuttavat Rajavartiolaitokselle ylimääräisiä kuluja. Ylimääräisiä kuluja syntyy rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi tarvittavasta lisämateriaalista ja

vuokraamisesta sekä mahdollisista henkilöstön komentamisista muihin työpisteisiin tai hallintoyksiköihin tai lisähenkilöstön palkkaamisesta (niin sanottu evp-reservi) ja muista toiminnan tehostamiseen liittyvistä hankinnoista rajaturvallisuustilanteen niin vaatiessa.

Rajavartiolaitokselle aiheutuneet ylimääräiset kustannukset 28.2.2026 mennessä ovat olleet 24 835 000 euroa. Aiheutuneisiin ylimääräisiin kustannuksiin haettiin ja saatiin EU:lta hätäapurahoitusta noin 16 000 000 euroa. EU:n rahoituspäätösten jälkeen on talousarviorahoituksesta samoihin ylimääräisiin kuluihin myönnettyjä vastaavat määrärahat tuloutettu valtiolle.

Kustannusten seurannan toteuttamiseksi on otettu käyttöön projektikoodi, jota käytetään toiminnan tehostamiseen liittyvissä työaikakirjauksissa, hankinnoissa, vuokrauksissa, matkustamisessa ja muissa ylimääräisissä kuluissa. Tarkkoja arvioita jatkossa aiheutuvista kustannuksista ei voida vielä antaa, koska osa suunnitelluista toimenpiteistä toimeenpannaan vasta siinä vaiheessa, kun rajaturvallisuustilanne sitä edellyttää.

## Poliisi

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

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

## Tulli

Tulli on helmikuussa 2026 päivittänyt itärajan varautumisskenaariotaan siten, että se varautuu jatkossa ainoastaan Vaalimaan rajanylityspaikan avautumiseen nopeahkolla aikataululla. Samalla Tulli varmistaa Vainikkalan ja Niiralan rautatieliikenteen toimivuuden huoltovarmuuden, globaalin ruokaturvan ja elinkeinopolitiikan näkökulmasta (vuonna 2025: Vainikkala yli 50 000 vaunua ja noin 3 200 konttia ja Niirala noin 500 vaunua).

Muuttuneen skenaarion vuoksi osa Tullin itärajan henkilöstöstä lomautetaan. Lomautukset koskevat enintään 102 Tullin henkilöä, ja ne ovat voimassa toistaiseksi. Tulli on toimittanut lomautusilmoitukset sekä päätökset lomautuksen piirissä oleville henkilöille, ja lomautukset alkavat 1.6.2026. Lomautukseen liittyvien toimien lisäksi Tulli on tehnyt 41 henkilöä koskevat siirtopäätökset itärajan ylityspaikoilta pääkaupunkiseudulle (lentoasema, satama, johtokeskukseen), Länsi-Suomen satamiin ja Tornioon sekä Norjan rajalle.

Vaalimaan rajanylityspaikan avautumiseen liittyvät järjestelyt on edelleen mahdollista toteuttaa nopeutetulla aikataululla, mutta muiden rajanylityspaikkojen avaamiseen liittyvät valmistelut tulisivat toteutuessaan kestämaan useita viikkoja. Muiden rajanylityspaikkojen kuin Vaalimaan sekä raideliikenteeseen liittyvien toimintojen osalta Tulli on aloittanut tiettyjen valvontavälineiden ja tietoteknisten laitteiden siirtoprosessit.

Itärajan sulku on vähentänyt pakotteisiin liittyvien tarkastusten sekä pakoterikoksiin ja säännöstelyrikoksiin liittyvien uusien esitutkintojen määriä. Mikäli rajanylityspaikkojen liikennettä avattaisiin edes osittain, tarkastusmäärät kasvaisivat merkittävästi ja samalla pakoterikoksiin ja säännöstelyrikoksiin liittyvien esitutkintojen määrien voidaan olettaa kasvavan voimakkaasti. Tämä koskee Suomesta tapahtuvaa vientiä ja Suomeen tulevaa tuontia sekä kaikkea kauttakuljetusliikennettä ja matkustajaliikennettä. Tulli on havainnut Venäjän hyökkäyssodan alkamisen jälkeen yli 31.000 pakotteisiin liittyvää poikkeamaa, tehnyt yli 4.600 kohdennettua tarkastusta ja aloittanut yli 950 esitutkintaa, joista yli 150 tapausta koskee törkeitä tekemuotoja. Pakotteisiin liittyvät esitutkinnat ovat pitkäkestoisia, haastavia ja paljon resurssia vieviä.

Tullille aiheutuu edelleen vuokra- ja ylläpitokustannuksia 1.6 lukien tyhjiillään tai rajoitetussa käytössä olevista tiloista. Tulli ei voi luopua rajanylityspaikoilla olevista tiloista niin kauan kuin ylityspaikan aukeaminen on mahdollista. Henkilöstöön liittyvät lisäkustannukset koskevat itärajalle varautumissuunnitelman mukaisesti jäävää henkilöstöä. Vaalimaan henkilöstö tulee jatkamaan tehtäviään komennuksilla sekä pääkaupungissa tehtävillä vuorojärjestelyillä. Näistä järjestelyistä aiheutuvat lisäkustannuksia asettuvat noin 70 000–100 000 euron kuukausittaisen lisäkustannuksen tasolle. Mikäli ylityspaikkoja avataan, siitä aiheutuvat kustannukset kohdistuvat lomautuksilta mahdollisesti palaavaan henkilöstön kertauskoulutukseen, uusien henkilöiden koulutukseen sekä asemien käyttökuuntoon palauttamiseen.

## Viisumikeskusviranomainen

Mikäli rajanylityspaikka tai -paikkoja avattaisiin liikenteelle, suoran Suomeen matkustamisen mahdollistuminen (muiden maiden kautta tapahtuvan matkustamisen sijaan) lisäisi ulkoministeriön arvion mukaan todennäköisesti viisumihakemusten määrää merkittävästi. Erityisesti valtioneuvoston periaatepäätösten erityisryhmiin kuuluvien henkilöiden (kuten Suomessa asuvien perheenjäsenet), joille viisumin myöntämistä voidaan periaatepäätösten mukaan harkita, viisumihakemukset lisääntyisivät merkittävästi. Vaikka periaatepäätöksiä edelleen sovellettaisiin, myös Venäjän kansalaisten turistiviisumihakemukset (joita ei periaatepäätösten nojalla oteta käsittelyyn) saattaisivat lisääntyä.

Rajanylityspaikkojen avaamisesta aiheutuva viisumi- ja oleskelulupahakemusten määrän kasvaminen lisäisi Suomen

ulkoasiainhallinnon työmäärää. Ulkoministeriön maahantuloasioiden yksikön työmäärä viisumihakemusten käsittelyä ohjaavana viisumikeskusviranomaisena sekä maahantulolupa-asioiden palvelukeskuksen ja edustuston työmäärä viisumihakemusten käsittelyyn liittyen lisääntyisivät merkittävästi. Edelleen ulkoministeriön maahantuloasioiden yksikön tehtävät liittyen edustustojen ohjaamiseen oleskelulupa-asioissa todennäköisesti lisääntyisivät oleskelulupahakemusten määrän olettavasti kasvaessa.

## Liikenteen viranomaiset

Nykyinen toimintamalli, jossa ainoastaan Vainikkalan rajanylityspaikka on avoinna tavaraliikenteelle, mahdollistaa rajat ylittävän raideliikenteen turvallisen ja hallitun operoinnin nykyisessä turvallisuusympäristössä. Liikenne- ja viestintävirasto Traficom on varautunut sekä omien lakisääteisten tehtäviensä hoitamiseen rajanylityspaikoilla että muiden viranomaisten tukemiseen erilaisissa häiriö- ja poikkeustilanteissa. Toimintaa tukee viranomaisten välinen vakiintunut ja hyvin toimiva yhteistyö. Tarvittaessa Traficomilla on käytettävissään raideliikennelain 180 §:n mukaiset toimivaltuudet turvallisuuteen tai mahdolliseen hybridivaikuttamiseen liittyvissä vakavissa häiriötilanteissa.

Mahdollisuudet saada liikkuvaan kalustoon liittyviä teknisiä tietoja Venäjältä ovat heikentyneet, mikä korostuu erityisesti uuden kaluston hyväksynnässä. Lisäksi Vainikkala–Buslovskaja-välin liikenteenohjausjärjestelmän tekninen kunto muodostaa riskitekijän: käytössä oleva puoliautomaattinen linjasuojastusjärjestelmä on 1960-luvun neuvostoliittolaista valmistetta, eikä siihen ole enää käytännössä saatavilla varaosia.

Rajanylityspaikkojen laajempi avaaminen lisäisi todennäköisesti viranomaiskuormitusta erityisesti häiriötilanteiden hallinnan, turvallisuusvalvonnan, moniviranomaisyhteistyön sekä mahdolliseen hybridi- ja vaikuttamistoimintaan varautumisen osalta.

Väyläviraston toimintaan tai vastuisiin päätöksellä ei ole merkittävää vaikutusta. Mikäli liikennöinti Niiralassa lakkaisi kokonaan myös Rajavartiolaitoksen myöntämien poikkeuslupien osalta, alueen kunnossapitoa voitaisiin jonkin verran keventää, mutta sitä ei voitaisi kokonaan lopettaa.

Väyläviraston vastuut vesiliikenteen osalta säilyvät ennallaan. Suomi pystyy hoitamaan Saimaan kanavaa koskevan valtiosopimuksen mukaiset veloitteensa sekä mahdollistamaan huoltohenkilöstön liikkumisen erikoiskuluvilla vuokra-alueelle ja takaisin Suomeen.

## Suomen ulkomaankauppa ja sitä harjoittavat yritykset

Rajanylitysliikenteen sujuvuudella on keskeinen merkitys Suomen taloudelle ja hyvinvoinnille. Rajanylityspaikkojen sulkemisella on vaikutuksia muun muassa ydinpolttoaineen kuljetuksiin, huoltovarmuuteen ja elinkeinopoliittikkaan, vaikka Suomen ja Venäjän välinen kauppa on huomattavasti vähentynyt hyökkäyssodan aikana. Rajaliikenteen tavaraliikennevolyymi on tällä hetkellä noin 1/5 kausivaihtelulla korjattuna verrattuna tilanteeseen ennen pandemiaa ja Venäjän sotaa.

Huoltovarmuuden ja elinkeinopoliittisten näkökulmien kannalta on keskeistä, että Vainikkalan rajanylityspaikka pysyy edelleen avoinna rautatietavaraliikenteelle ja kriittisten toimitusten katkeaminen vältetään. Rajanylityspaikkaa käytetään ydinpolttoaineen maahantuontiin Venäjältä sekä

kotimaiseen että kumppanimaiden käyttöön, eikä tuonnille ole vaihtoehtoisia reittejä. Toimitusten katkeaminen voisi luoda merkittäviä haasteita useille Keski-Euroopan maiden ydinenergiailaitoksille. Vainikkalan rajanylityspaikan kautta saapuu junilla Suomeen myös elinkeinoelämän, erityisesti lannoitetuotannon, kannalta tärkeitä raaja-aineita. Vainikkalan rajanylityspaikan kautta kulkevalla tavaraliikenteellä on myös työllisyysvaikutuksia lähialueilla.

Suomen ja Venäjän välillä Vainikkalan kautta kulkee tavarajunia, joilla tuodaan Suomeen nikkelikiveä ja ammoniakkaa. Vuonna 2025 Venäjältä saapui Vainikkalan kautta yli 50 000 vaunua ja noin 3200 konttia nikkelikiveä. Lisäksi rajanylityspaikan kautta kulkee tavarajunia, joilla kuljetetaan suuria määriä lannoitteita Hamina-Kotkan satamasta kuljetettavaksi laivalla kolmansiin maihin globaalin ruokaturvan varmistamiseksi. Venäjältä tuotavaa ammoniakkaa käytetään lannoitetuotannon lisäksi myös teollisuuskemikaalina mm. savukaasujen puhdistuksessa useissa teollisuus- ja energiatuotannon laitoksissa. Ammoniakin korvaavan tuonnin järjestäminen vaatisi huomattavia uudelleenjärjestelyjä ja varautumisaikaa. Tällä hetkellä Lähi-idän tilanne voi vaikuttaa merkittävästi tuonnin uudelleenjärjestelyihin.

Tällä hetkellä Vainikkalan rajanylityspaikan kautta Suomeen saapuva liikenne näyttää olevan vuotta 2025 jonkin verran vähäisempää. Tavarakate on kuitenkin sama. Vaunut palautuvat Venäjälle pääosin tyhjinä, mutta jonkin verran viedään paperia, kartonkia ja kalanrehua. Itärajan sulkua on jossain määrin vaikuttanut Suomen kautta kulkeneisiin toimitusketjuihin, mikä on saattanut nostaa kustannuksia ja aiheuttaa taloudellista rasitetta vientiä tai tuontia harjoittaville yrityksille.

Niiralassa junaliikenne on aiemminkin ollut hyvin vähäistä. Niiralan rajanylityspaikan sulkemisella on kuitenkin taloudellisia vaikutuksia, jotka voivat olla yksittäisten yritysten kohdalla olennaisia. Niiralan rajanylityspaikka on auki tavarajunaliikenteelle luvanvaraisesti, ja sen kautta tuli maahan vuonna 2025 noin 500 vaunua lannoitetta ja niiden raaka-aineita. Vientiä Niiralan kautta ei ole.

Vartiuksen rautatieliikenteen rajanylityspaikan kautta tuli ennen rajanylityspaikan sulkemista rautapellettiä ja jonkin verran oli satunnaista vientiä, lähinnä alumiinisavea. Imatran rautatieliikenteen rajanylityspaikka on ollut aiemmin tärkeä puutavaran reitti suomalaiselle metsäteollisuudelle. Imatran kautta ei ole ollut vientiä.

Suomen ja Venäjän välinen kauppa on romahtanut ja sisällöltään kapeutunut Venäjän hyökkäyssodan aikana (vienti n. -92 % ja tuonti -88 %). Itärajan sulkemisen myötä maantieliikenne, mukaan lukien maantiekuljetukset, rajan yli on loppunut. Verrattuna hyökkäyssodan ja siihen liittyvien seikkojen yhteisvaikutukseen, rajanylityspaikkojen sulkemisen myötä Suomen itäisen maarajan ylittävien maantiekuljetuksien loppumisella on ollut vain vähäinen vaikutus Suomen talouteen, huoltovarmuuteen tai ulkomaankauppaan. Yksittäisissä tapauksissa välittömiä ja mahdollisesti merkittäviäkin vaikutuksia on ollut yksittäisiin yrityksiin ja mahdollisesti laajemmin logistiikka-alaan. Nykyisellään muutamien EU-maiden tuontia Venäjältä tapahtuu Suomen kautta. Globaalin ruokaturvan osana venäläisten lannoitteiden kauttakulku Suomen kautta on jatkunut rautatiekuljetuksin Vainikkalan kautta. Venäjällä on käytössään myös omia satamia tavaraliikenteensä hoitamiseen.

Ennen itärajan rajanylityspaikkojen sulkemista Suomi oli merkittävä muualta Euroopasta Venäjälle suuntautuneiden kuljetusten kauttakulkumaa.

Rajanylityspaikkojen sulkeminen on osaltaan vaikuttanut Venäjälle suuntautuvan, taloudelliselta merkitykseltään muutoinkin laskeneen viennin ja muualta Euroopasta suuntautuneen kauttakulun vähentymiseen maantiekuljetusten loputtua. Samalla mahdollisuus kiertää erityisesti viennille ja tuonnille asetettuja pakotteita on hankaloitunut merkittävästi. Itärajan sulun myötä myös esimerkiksi säännöstelyrikkokset ja niihin liittyvät tutkinnat ovat vähentyneet, mikä myös osaltaan viittaa pakotteiden kiertämisen vähentymiseen.

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

## Huoltovarmuus

Huoltovarmuuskeskus on aiempien valtioneuvoston päätösten valmistelun yhteydessä antamissaan asiantuntija-arvioissaan todennut, että Suomen lannoiteteollisuus tuo ammoniakkia Venäjältä yhdeltä pakotteista vapaalta tavarantoimittajalta. Tuotu ammoniakki käytetään pääosin lannoitteiden valmistukseen, mutta sitä välitetään myös teollisuuden tarpeisiin, esimerkiksi kaivosteollisuuteen. Päätöksen mukaisesti Vainikkalan rautatieliikenteen rajanylityspaikka olisi edelleen avoinna tavaraliikenteelle, ja kuljetustarve voidaan hoitaa sen kautta. Lisäksi ammoniakkihuolto on mahdollista järjestää vaihtoehtoisia reittejä pitkin Suomen länsirannikon satamien kautta, mikä vähentää riippuvuutta yksittäisestä rajanylityspaikasta. Päätöksellä ei siten ole vaikutuksia huoltovarmuudelle.

## Suomen ulkosuhteet

Venäjän hybridivaikuttamisen ehkäiseminen ja torjuminen on prioriteetti Natossa ja EU:ssa. Suomen ulkosuhteiden näkökulmasta itärajan sulkuun liittyvä olennaisesti Suomen erityinen velvollisuus pitää itärajan, joka on samalla EU:n ja Naton ulkoraja, hallinnasta huolta. Eurooppa-neuvosto tuomitsi 15.12.2023 jyrkästi kaikki hybridihyökkäykset, mukaan lukien maahanmuuttajia välineellistävät hybridihyökkäykset. EU-kumppanien näkökulmasta sääntöjenvastaisen, vieraan valtion toimesta välineellistetyin 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 jatkossakin Suomen etujen mukaista.

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

Suomen ulkosuhteisiin voi vaikuttaa myös se, millä tavoin Suomi noudattaa kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyviä kansainvälisiä velvoitteitaan. Venäjä voi pyrkiä luomaan humanitaarista kriisiä ja hakea näin tilannetta, jossa se leimaa Suomen kansainvälisten sopimusten rikkojaksi ja ihmisoikeuksista piittaamattomaksi. Samaan aikaan Venäjä itse horjuttaa voimakkaasti

kansainvälistä sääntöpohjaista järjestystä hyökkäyssodallaan Ukrainaan. Päätäväinen reagointi ja toimintakyvyn osoittaminen sääntöjenvastaisen maahantulon järjestämiseen nostaa kynnyistä vastaaviin hybriditoimiin tulevaisuudessa.

## Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

### Yleistä

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

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

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

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

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

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

## Liikkumisvapaus

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

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

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

## Kansainvälisen suojelun hakeminen

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

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

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

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

### Yhdenvertaisuus ja syrjintäkielto

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

### Perhe-elämän suoja

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

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

### Muut perus- ja ihmisoikeudet

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

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

Käytännössä esimerkiksi työskentelyyn, opiskeluun tai elinkeinotoimintaan liittyvä matkustaminen on vaikeutunut rajanylityspaikkojen sulkemisen myötä, mutta se ei ole kokonaan mahdotonta. Oikeuksien toteuttaminen voi kuitenkin edellyttää matkustamista toisen maan kautta.

Samalla on huomioitava, että valtioneuvoston periaatepäätösten UM/2022/199 ja UM/2023/123 nojalla Venäjän kansalaisen maahantulo Suomeen ja Suomen kautta muualle Schengen-alueelle on sallittua (ja viisumin voi saada) vain välttämättömästä syystä.

#### Suomessa asuvat Venäjän kansalaiset ja Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaiset

Edellä on käsitelty päätöksen vaikutuksia muun ohella liikkumisvapauteen, yhdenvertaisuuteen, perhe-elämän suojaan ja muihin perus- ja ihmisoikeuksiin. On tärkeää arvioida päätösten vaikutuksia myös vähemmistöjen osalta. Tilastokeskuksen mukaan Suomessa oli vuoden 2025 lopussa yli 42 000 Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaista. Yhteensä Suomessa asui vuoden 2025 lopussa yli 102 000 venäjänkielistä henkilöä.

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

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

Suomeen ei tällä hetkellä ole suoria henkilöliikenteen lento- tai laivayhteyksiä Venäjältä, minkä vuoksi päätöksen vaikutukset edellä mainittuihin ihmisryhmiin ovat voimakkaampia kuin ne olisivat muunlaisissa olosuhteissa. Rajoituksilla on kuitenkin mainitun puitesopimuksen 19 artiklassa tarkoitettu kansalliseen lainsäädäntöön perustuva hyväksyttävä ja painava syy. Vaikka päätös olisi voimassa toistaiseksi, rajoitukset olisivat luonteeltaan tilapäisiä, ja niistä olisi tarkoitus luopua, kun turvallisuustilanne sen mahdollistaa.

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

Korkein hallinto-oikeus on antanut kolme ratkaisua, jotka koskevat rajanylityspaikkojen sulkemisesta tehtyjä valtioneuvoston päätöksiä (14.3.2024 (KHO 2024:27), 14.8.2024 ja 29.1.2026). Osa muutoksenhakijoista oli venäjänkielisiä, osa alkuperältään tai polveutumiseltaan venäläistäustaisia, osa taas tällaisten henkilöiden perheenjäseniä. Osalla muutoksenhakijoista oli

Suomen ja Venäjän rajan ylittävää perhe-elämää tai huolenpitovelvollisuus. Osalla taas työ, elinkeinotoiminta tai opiskelu edellytti toistuvaa rajan ylittämistä. Muutoksenhakijat vetosivat kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevaan puiteyleissopimukseen ja siihen, että sen erityisen henkilöryhmän jäsenille, johon he kaikki kuuluvat, Suomen ja Venäjän välisen maarajan sulkeminen merkitsee syvälle käyvää puuttumista paitsi perustuslain 9 §:ssä turvattuun liikkumisvapauteen myös moniin muihin perusoikeuksiin, kuten perhe-elämän suojaan ja yhdenvertaisuuteen.

Korkein hallinto-oikeus katsoi, että valtioneuvoston päätökset eivät ole kohdistuneet kehenkään muutoksenhakijoista. Muutoksenhakijoilla oli siten oikeus hakea päätöksiin muutosta vain sillä edellytyksellä, että rajanylityspaikkojen sulkeminen välittömästi vaikuttaa heidän oikeuteensa, velvollisuuteensa tai etuunsa. Korkein hallinto-oikeus totesi, että muutoksenhakijoiden toimittamista selvityksistä ei ilmennyt mitään sellaista Suomen ja Venäjän maarajan ylityspaikkojen sulkemisesta aiheutuvaa yksilöityä ja konkreettista muutosta kenenkään muutoksenhakijan yksilölliseen oikeudelliseen asemaan, jonka perusteella rajanylityspaikkojen sulkemisen voitaisiin todeta vaikuttavan olennaisesti tämän oikeuksiin venäjänkielisen tai venäläistä alkuperää olevan ryhmän ominaisten piirteiden tai muista henkilöistä erottavien tosiasiallisten olosuhteiden vuoksi. Muutoksenhakijoilla ei näin ollen ollut valitusoikeutta, ja tuomioistuin jätti valitukset tutkimatta. Edellä muistiossa todetusti asia on parhaillaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltävänä (D. ja muut v. Suomi nro 16398/24).

#### 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: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.

Mikäli turvapaikanhakija kokee Suomen loukanneen kansainvälisillä ihmisoikeussopimuksilla suojattuja oikeuksiaan, hän voi tehdä ihmisoikeusvalituksen Suomen valtiota vastaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimelle (EIT) tai YK:n sopimusvalvontaelimille. Valittajan tulee kuitenkin ensin käyttää kotimaiset oikeussuojakeinot. Euroopan

sosiaalisten oikeuksien komitealle voi tehdä järjestökantelun. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa ei ole vireillä hallitukselle asti kommunikoituja turvapaikkavalitusasioita. Edellä kuvatusti ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltävänä on kuitenkin valtioneuvoston rajapäätöksiä koskeva valitusasia (D. ja muut v. Suomi nro 16398/24).

Mikäli Suomea vastaan tehdään valitus turvapaikka-asiassa, EIT ja YK:n sopimusvalvontaelimet voivat antaa väliaikais määräyksen, jolla estetään valittajan palauttaminen valituksen ollessa vireillä. Väliaikais määräys 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 väliaikais määräyksen, jolla se edellytti Puolan ja Latvian viranomaisten huolehtivan kaikkien raja-alueellaan olevien valittajien perustarpeista, kuten ravinnosta, sairaanhoidosta ja mahdollisesta väliaikaisesta suojasta. EIT täsmensi samalla, että tätä toimenpidettä ei tulisi kuitenkaan tulkita siten, että se edellyttäisi Puolan tai Latvian sallivan turvapaikanhakijoiden tulla alueelleen.

Yleissopimusten ja niiden valinnaisten pöytäkirjojen nojalla YK:n sopimusvalvontaelimet voivat antaa yksilövalitusasian osapuolille ehdotuksia, suosituksia tai näkökantoja. Ne eivät ole kansainvälisoikeudellisesti sitovia samalla tavoin kuin EIT:n tuomiot, jotka Suomi on Euroopan ihmisoikeussopimukseen sitoutumalla velvoitettu panemaan täytäntöön ja joiden osalta Suomella ei siten ole esimerkiksi tuomiossa määrättyjen korvausten osalta harkintavaltaa. Tuomioiden täytäntöönpanoa valvoo EN:n ministerikomitea. YK:ssa yksilövalitusten osalta yleissopimukseen tai niiden valinnaisiin pöytäkirjoihin ei sisälly määräyksiä tehokkaasta hyvityksestä, eikä siten myöskään komiteoiden toimivallasta antaa hyvitystä koskevia sitovia määräyksiä sopimusvaltioille. Tämän osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon, että ihmisoikeussopimuksissa voi olla 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.

EU:n komission tehtävänä on perussopimusten nojalla valvoa, että jäsenvaltiot noudattavat unionin oikeuden mukaisia veloitteitaan. Jos EU:n komissiolla heräisi epäily (joko kantelun vuoksi tai omasta aloitteestaan), että Suomen toimet saattavat merkitä unionin oikeuden rikkomista, se voisi käynnistää Suomea kohtaan jäsenyysselvoitteiden 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 jäsenyysselvoitteiden rikkomisen vuoksi.

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.

## **Vaikutukset rajanylittäjiin**

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

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

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

Päätös ei vaikuta valtioneuvoston 29.9.2022 ja 6.7.2023 tekemiin periaatepäätöksiin suuntaviivoista Venäjän federaation kansalaisten maahantulon rajoittamisesta Suomen kansainvälisten suhteiden turvaamiseksi. Periaatepäätösten mukaiset rajoitukset ovat edelleen voimassa, ja Venäjän kansalaiselle voidaan periaatepäätösten nojalla myöntää viisumi ainoastaan välttämättömään maahantuloon Suomeen.

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 eikä päätöksessä tarkoitetuilla vesiliikenteen rajanylityspaikoilla. Rajavartiolain 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 saatu Rajavartiolaitoksen ja muiden keskeisten turvallisuusviranomaisten asiantuntija-arviot ajankohtaisesta turvallisuustilanteesta. Lisäksi valmistelun aikana on kuultu ulkoministeriön, työ- ja elinkeinoministeriön, liikenne- ja viestintäministeriön, poliisin, Tullin, Maahanmuuttoviraston, Liikenne- ja viestintävirasto Traficom, Väyläviraston ja Huoltovarmuuskeskuksen asiantuntijoita.

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

### **Tiedottaminen ja muut toimenpiteet**

Sisäministeriö ilmoittaa päätöksestä muille EU:n jäsenvaltioille ja komissiolle.

Sisäministeriö vastaa päätöksen tiedottamisesta tarvittavassa laajuudessa.

Rajavartiolaitos antaa tarkemman käytännön ohjeistuksen päätöksen soveltamisesta.

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