



31.3.2025

OKV/3100/10/2024

OKV/3100/10/2024-OKV-3

VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

OKV/60/10/2025  
OKV/543/10/2025  
OKV/566/10/2025

## KANTELUT

Oikeuskanslerinvirastoon on 23.12.2024 – 13.3.2025 välisenä aikana saapunut neljä kantelua, jotka koskevat itärajan rajanylityspaikkojen sulkemista ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä koskevia valtioneuvoston päätöksiä (jäljempänä rajapäätös tai rajapäätökset).

Kanteluissa todetaan, että rajanylityspaikkojen yli vuoden jatkunut ja yhä jatkuva kiinnipitäminen ei täytä perustuslakivaliokunnan edellyttämää vaatimusta rajatusta ja lyhytaikaisesta toimenpiteestä eikä ole lievin tehokas vaihtoehto väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain tultua voimaan. Kanteluissa kiinnitetään huomiota venäläistaustaisten henkilöiden asemaan (liikkumisvapaus, perhe-elämän suoja) ja tuodaan esille, että muut Venäjän rajanaapurit ovat onnistuneet pitämään rajansa auki ja hallitsemaan vastaavia maahanmuuttotilanteita ilman vastaavia rajoituksia. Lisäksi kanteluissa tuodaan esille, että salainen tiedustelutieto estää kansalaisten tosiasiallisen mahdollisuuden arvioida rajapäätöksen laillisuutta nykyhetkessä. Julkisuudessa esitetyistä tiedoista ei kanteluiden mukaan myöskään käy ilmi se, miten rajapäätöksen sisältöä ja laajuutta arvioidaan käytännössä säännöllisesti.

Kantelut käsitellään yhdessä, koska ne koskevat samaa asiaa.

## SELVITYS

Asiassa on pyydetty sisäministeriöltä selvitys, jonka se on toimittanut 6.3.2025 (VN/3852/2025). Selvitys toimitetaan kantelijoille tämän ratkaisun liitteenä.

OIKEUSKANSLERINVIRASTO

Oikeuskansleri varasi selvityspyynnön yhteydessä mahdollisuuden perehtyä rajaturvallisuustilanteeseen voidakseen arvioida nykyisen rajapäätöksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden tämänhetkisen tilannekuvan ja siihen liittyvän tiedustelutiedon valossa. Pyydetty tilaisuus on järjestetty 4.3.2025.

## RATKAISU

### Sisäministeriön selvitys

Sisäministeriötä pyydettiin selvityksessään arvioimaan voimassa olevaa rajapäätöstä kansainvälisten perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU oikeuden valossa ottaen huomioon komission 11.12.2024 antama tiedonanto muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla<sup>1</sup> (jäljempänä komission tiedonanto); arvioimaan voimassa olevaa rajapäätöstä liikkumisvapauden ja perhe-elämän suojan toteutumisen kannalta; kuvaamaan, miten rajapäätöksen voimassaolon välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on seurattu ja mitkä viranomaiset ovat seurantaan osallistuneet; esittämään näkemys voimassa olevan rajapäätöksen kestosta suhteessa perustuslakivaliokunnan lausuntoon (PeVL 37/2022<sup>2</sup>, kohta 30) nähden; ja selostamaan voimassa olevan rajapäätöksen suhde väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettuun lakiin (jäljempänä rajaturvallisuuslaki) nähden, toimivaltuuksien mahdollinen rinnakkaisuus mukaan lukien.

Rajapäätös kansainvälisten perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden ja EU-oikeuden näkökulmasta

Sisäministeriö viittaa perus- ja ihmisoikeusvaikutusten osalta viimeisimmän valtioneuvoston päätöksen ([SM/2024/19](#)) julkiseen perustelumuistioon, jossa asiaa on tarkasteltu kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta ja käsitelty lisäksi asiaan liittyvää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä. Sisäministeriö toteaa lisäksi täydentävästi seuraavaa.

EU-lainsäädäntö ei ota kantaa siihen, kuinka monta rajanylityspaikkaa jäsenvaltion Schengen-alueen ulkorajoilla on oltava tai missä niiden tulee sijaita. Rajanylityspaikoista ja niiden aukiolosta säädetään tarkemmin rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetussa valtioneuvoston asetuksessa. Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista tehdyn sopimuksen (SopS 66/1994, rajanylityspaikkasopimus) 6 artiklan 2

---

<sup>1</sup> [Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla \(COM\(2024\) 570 final\).](#)

<sup>2</sup> [Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksen muuttamisesta \(HE 94/2022 vp\); Valiokunnan lausunto PeVL 37/2022 vp.](#)

kohdan mukaan kansainvälisten rajanylityspaikkojen kautta kulkeva liikenne voidaan pysäyttää tai sitä voidaan rajoittaa vakavista terveydellisistä syistä, yleiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä tai luonnonmullistusten johdosta. Lisäksi Schengenin rajasäännösten 5 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat muuttajien välineellistämiseen liittyvässä tilanteessa väliaikaisesti sulkea tiettyjä komissiolle ilmoitettuja rajanylityspaikkoja tai rajoittaa niiden aukioloaikoja, jos olosuhteet sitä edellyttävät.

Sisäministeriö käy selvityksessään läpi komission tiedonantoa. Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikat perustuvat kahdenväliseen valtiosopimukseen ja mikäli rajanylityspaikka olisi tarkoitus sulkea pysyvästi, se edellyttäisi rajanylityspaikkasopimuksen muuttamista tai siitä irtaantumista. Lisäksi olisi muutettava edellä mainittua valtioneuvoston asetusta. Rajanylityspaikkojen sulkeminen toistaiseksi rajavartiolaiton 16 §:n mukaisella päätöksellä on siten tarkoitettu sellaiseksi väliaikaiseksi ratkaisuksi, johon komission tiedonannossa viitataan. Toimenpide on myös Schengenin rajasäännösten mukainen.

Voimassa oleva rajapäätös koskee vain Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkoja sekä eräitä itärajalla sijaitsevia vesiliikenteen rajanylityspaikkoja. Kaikki lentoliikenteen rajanylityspaikat ja muut vesiliikenteen rajanylityspaikat ovat avoinna, ja niillä voi esittää myös kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Suomeen voi lisäksi saapua Schengen-alueen sisärajojen kautta. Voimassa olevat rajoitukset on katsottu välttämättömiksi ja oikeasuhtaisiksi kun otetaan huomioon itärajalla tapahtunut vieraan valtion Suomeen kohdistama hybridivaikuttaminen maahantulijoita välineellistämällä.

EU-tuomioistuin tai Euroopan ihmisoikeustuomioistuin eivät toistaiseksi ole antaneet ratkaisuja asioissa, jotka olisivat yhteneväisiä Suomen itärajan välineellistetyn maahantulon tilanteen kanssa. Komissio ei myöskään ole käynnistänyt Suomea kohtaan rikkomusmenettelyä voimassa olevasta rajapäätöksestä tai Suomen kansallisesta lainsäädännöstä.

### Rajapäätös liikkumisvapauden ja perhe-elämän suojan näkökulmasta

Voimassa olevan rajapäätöksen mukaisella rajanylityspaikkojen väliaikaisella sulkemisella ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä ei loukata perustuslain 9 §:ssä turvattua liikkumisvapautta 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. Maahantuloa ja maastalähtöä näiden rajanylityspaikkojen osalta ei ole rajoitettu, kuten ei myöskään maahantuloa ja maastalähtöä Schengen-alueen sisärajoilla.

Voimassa olevalla rajapäätöksellä on vaikutuksia perhe-elämän suojaan, joka sisältyy perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan ja mitä koskeva oikeus on turvattu

myös useissa kansainvälisissä sopimuksissa. Vaikutukset kohdistuvat erityisesti niihin, joilla on puoliso tai seurustelukumppani, vanhemmat, sisaruksia, lapsia tai muita sukulaisia toisella puolen rajaa. Suomen ja Venäjän välillä ei tällä hetkellä ole suoria henkilöliikenteen lento- tai laivayhteyksiä. Perhesuhteisiin liittyvä matkustaminen on hankaloitunut, joten rajapäätös on vaikeuttanut rajat ylittävän perhe-elämän ylläpitämistä. Perheenjäsenten ja sukulaisten tapaaminen ja yhteydenpito ei tästä huolimatta ole kokonaan mahdotonta, sillä Suomen ulkorajalla on edelleen avoinna useita lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikkoja. Rajoituksilla on kansalliseen lainsäädäntöön perustuva hyväksyttävä ja painava syy.

Rajapäätöksen voimassaolon välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden seuranta ja arviointi

Rajavartiolaitos on aikavälillä 13.5.2024–3.3.2025 laatinut 10 väliarviota, jotka koskevat voimassa olevaa 4.4.2024 tehtyä rajapäätöstä. Rajavartiolaitos on arvioinut kuukausittain päätöstä, sen sisältöä ja laajuutta. Arvion perusteena on ollut Rajavartiolaitoksen eri lähteistä keräämistä tiedustelutiedoista koostama itärajan turvallisuustilanteeseen liittyvä turvaluokiteltu raportti. Raportti ja Rajavartiolaitoksen arvio on toimitettu kuukausittain sisäministerille. Rajavartiolaitoksen omien tietojen lisäksi arvioissa on käytetty keskusrikospoliisilta ja suojelupoliisilta saatuja tietoja ja arvioita.

Rajapäätöksen keston suhde perustuslakivaliokunnan kannanottoon (PeVL 37/2022 vp)

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa ei ole tarkemmin kuvattu, mitä rajan täyssululla tarkoitetaan. Valiokunta ei myöskään tarkemmin määritellyt lyhytaikaisuutta. Sisäministeriö toteaa, että ulkorajan rajanylityspaikkoja ovat Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkojen lisäksi myös erikseen säädetty lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikat. Voimassa oleva päätös ei siten asiallisesti merkitse kaikkien Suomen ulkorajan rajanylityspaikkojen täyssulkua.

Voimassa olevan rajapäätöksen perustelumuistiossa arvioidaan, että toistaiseksi voimassa oleva päätös on määräaikaista päätöstä vaikuttavampi torjumaan välineellistettyä maahantuloa. Toistaiseksi voimassa olevan päätöksen tavoitteena on viestittää sääntöjenvastaisesti maahan pyrkiville ja heitä Suomeen auttaville ja järjestäville, että reitti ei ole käytettävissä. Maahantulon välineellistämisen vaikeuttaminen toistaiseksi voimassa olevalla päätöksellä turvaa yhtäältä Suomen rajaturvallisuutta, kansallista turvallisuutta ja sisäistä järjestystä sekä toisaalta suojaa maahan pyrkiviä henkilöitä rikollisen toiminnan palveluihin ja salakuljetukseen liittyviltä riskeiltä.

Valtioneuvosto on katsonut, että käsillä olevassa tilanteessa kyseessä ovat perustuslakivaliokunnan lausunnossa mainitut erittäin poikkeukselliset olosuhteet, joissa

itärajan täyssulku on välttämätöntä ja oikeasuhtaista välineellistetyn maahantulon pysäyttämiseksi ja siitä kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle aiheutuvien vakavien seurausten rajoittamiseksi. On todennäköistä, että välineellistetty maahantulo käynnistyy uudestaan ilman voimassa olevaa rajapäätöstä.

Erittäin poikkeuksellisia olosuhteita korostaa se, että on perusteltu syy epäillä, että maahantulo on vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvaa. Välineellistetyn maahantulon tavoitteena oletettavasti on Suomen yleistä järjestystä ja kansallista turvallisuutta horjuttamalla aiheuttaa vakavaa haittaa Suomen yhteiskunnalle ja yhteiskuntajärjestykselle. Maahantulomenettelyn asianmukaisuutta ei voida taata, jos rajanylityspaikoille ohjataan aktiivisesti henkilöitä, joilla ei ole maahantuloedellytyksiä. Voimassa olevan rajapäätöksen voidaan katsoa varmistavan oikeasuhtaisella tavalla sen, että Schengen-alueen ulkorajalla pystytään hallitsemaan tilannetta siten, että unionin alueelle ei synny välineellistetyn maahantulon väylää. Näin voidaan välttää myös väärän signaalin antaminen siitä, millä keinoin ja millä perusteilla unionin alueelle on mahdollista päästä.

Päätöksen oikeasuhtaisuuden arvioinnissa on otettava huomioon myös se, että lähes kaikilla Suomeen saapuneilla henkilöillä on ollut Venäjän myöntämä opiskelija- tai turistikivisi. Rajapäätöksellä pyritään varmistamaan maahantulomenettelyn asianmukaisuus ja turvapaikkajärjestelmän tehokkuus niille, jotka ovat todellisessa kansainvälisen suojelun tarpeessa.

#### Rajapäätöksen suhde rajaturvallisuuslakiin

Rajaturvallisuuslain (säädetty poikkeuslakina) ja rajavartiolaiton 16 §:n soveltamisedellytykset eroavat hieman toisistaan. Molempien lakien mukaiset toimet edellyttävät välttämättömyyttä, mutta poikkeuslain soveltamisen on lisäksi oltava viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi. Lakien mukaiset toimenpiteet eivät ole toisistaan riippuvaisia tai toisiaan poissulkevia. Huomionarvoista on kuitenkin se, että rajavartiolaiton 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä ei saa estää kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Poikkeuslakina säädetty rajavallisuuslaki sen sijaan sisältää tarvittavat menettelysäännökset myös tilanteisiin, joissa kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on jo saapunut Suomen alueelle.

Rajaturvallisuuslain eräänä tarkoituksena on ollut mahdollistaa se, että rajanylityspaikkoja voi olla tarvittaessa auki muulle liikenteelle. Tämä edellyttää kuitenkin aina tapauskohtaista arviota ja kokonaisharkintaa. Keskeistä molempien lakien soveltamisessa on toimenpiteiden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus Suomeen kohdistuvien vakavien uhkien torjumiseksi. Kummankin lain toimivaltuuksien käyttöönotolle on itsenäinen kynnyksensä.

## Säännökset

Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen.

Perustuslain 9 §:ssä säädetään liikkumisvapaudesta. Pykälän 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus lähteä maasta, ellei hänen matkustusoikeuttaan ole matkustuskiellolla tai muutoin lakiperusteisesti rajoitettu. Pykälän 3 momentin mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Liikkumisvapautta suojataan myös kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976, KP-sopimus) 12 artiklassa sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18 ja 19/1990, EIS) neljännen lisäpöytäkirjan 2 artiklassa. Näiden oikeuksien käytölle ei mainittujen sopimusten nojalla saa asettaa muita kuin sellaisia rajoituksia, jotka ovat lain mukaisia ja välttämättömiä esimerkiksi kansallisen turvallisuuden tai yleisen järjestyksen takia.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu, mikä sisältää perhe-elämän suojan. Oikeus nauttia perhe-elämään kohdistuvaa kunnioitusta on turvattu EIS 8 artiklassa, KP-sopimuksen 17 artiklassa sekä EU:n perusoikeuskirjan 7 artiklassa. Myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 6/1976, TSS-sopimus) 10 artiklan 1 kohdassa todetaan, että suurin mahdollinen suojelu ja apu on annettava perheelle, joka on yhteiskunnan luonnollinen ja perustavaa laatua oleva yhteisö. Perhe-elämän suojaa sivuaa lisäksi kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevan puiteyleissopimuksen (SopS 2/1998) 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.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukainen sananvapaus sisältää yleisemmän oikeuden tietoon eli jokaisen oikeuden ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja.

Perustuslain 67 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja

oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Rajavartiolain (578/2005) 16 §:n (698/2022) 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen tai rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Rajavartiolain 16 §:n 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. Jos valtioneuvosto on tehnyt 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, kansainvälistä suojelua voi pykälän 3 momentin mukaan 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.

Mainitun pykälän 4 momentin mukaan rajanylityspaikkoja ei saa sulkea, rajanylitysliikennettä ei saa rajoittaa 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 tässä pykälässä tarkoitettua päätöksestä riittävässä laajuudessa. Pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei sen 5 momentin mukaan 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.

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain (482/2024, rajaturvallisuuslaki) tarkoituksena on sen 1 §:n mukaan torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen tilanteessa, jossa vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

Schengenin rajasäännöstön<sup>3</sup> 2 artiklan 8 kohdan mukaan rajanylityspaikalla tarkoitetaan toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylityspaikkaa. Rajasäännöstön 5 artiklan 1 kohdan mukaan ulkorajat voidaan ylittää ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina. Jäsenvaltion on annettava komissiolle tiedoksi luettelo rajanylityspaikoistaan. Rajasäännöstön 5 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat erityisesti Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2024/1359<sup>4</sup> 1 artiklan 4 kohdan b alakohdan ensimmäisessä virkkeessä tarkoitetussa muuttajien välineellistämiseen liittyvässä tilanteessa väliaikaisesti sulkea tiettyjä tämän artiklan 1 kohdan nojalla ilmoitettuja rajanylityspaikkoja tai rajoittaa niiden aukioloaikoja, jos olosuhteet sitä edellyttävät.

Rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) 6 §:ssä (904/2016) säädetään rajanylityspaikoista lentoliikenteessä ja 8 §:ssä (904/2016) rajanylityspaikoista vesiliikenteessä.

## Arviointi

### Valtioneuvoston rajapäätöksistä ja rajaturvallisuuslaista yleisesti

Rajavartiolain 16 §:ssä säädetään rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta, rajanylitysliikenteen rajoittamisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.

Rajavartiolain 16 § on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 37/2022 vp). Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan, että välineellistetyn maahantulon tilanteessa valtiolla ei ole oikeudellista estettä päättää rajanylityspaikkojen määrästä tai niiden sijainnista. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lyhytaikainen rajan täyssulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus. Perustuslakivaliokunnan näkemyksen mukaan edellä esitetyt seikat on otettava huomioon rajavartiolain 16 §:ää soveltavan viranomaisen päätöksenteossa ja säännöksen toimeenpanossa. Myös mietintövaliokuntana toiminut hallintovaliokunta korosti tapauskohtaisen harkinnan merkitystä kulloinkin käsillä olevassa tilanteessa (HaVM 16/2022 vp, s. 13).

Valtioneuvosto on 16.11.2023 – 4.4.2024 välisenä aikana tehnyt rajavartiolain 16 §:n nojalla kahdeksan päätöstä itärajan rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun

<sup>3</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).

<sup>4</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU) 2024/1359 muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta.



hakemisen keskittämisestä. Päätösten perusteena ovat olleet Rajavartiolaitoksen ja muiden viranomaisten tekemät havainnot ja tiedot siitä, että ilmiö on ollut vieraan valtion viranomaisten käynnistämä ja edesauttama.

Tällä hetkellä voimassa olevan, 15.4.2024 voimaan tulleen rajapäätöksen mukaan kaikki itärajan rajanylityspaikat Vainikkalan rajanylityspaikkaa lukuun ottamatta sekä huvialusliikenteelle tarkoitetut Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion vesiliikenteen rajanylityspaikat ovat suljettuja toistaiseksi. Lisäksi kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen ulkorajoilla on keskitetty rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen 6 ja 8 §:ssä tarkoitetuille lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille lukuun ottamatta suljettuja vesiliikenteen rajanylityspaikkoja.

Totean aluksi yleisemmällä tasolla, että kaikissa valtioneuvoston yleisistunnon tähän asti tekemissä rajapäätöksissä on ollut kyse eri perusoikeuksien välisestä punninnasta tilanteessa, jossa rajanylityspaikkojen sulkemiselle ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiselle on nähty olevan kansalliseen turvallisuuteen ja yleisen järjestyksen turvaamiseen liittyvä hyväksyttävä tavoite ja painava peruste. Rajapäätökset on tehty erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa valtioneuvosto on todennut Rajavartiolaitoksen ja muiden turvallisuusviranomaisten tietoja sekä muita tietoja huolellisesti arvioituaan toimenpiteet välttämättömiksi ja oikeasuhtaisiksi välineellistetyn maahantulon ilmiön pysäyttämiseksi ja ilmiöstä kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle aiheutuvien vakavien seurausten rajoittamiseksi. Myös Euroopan komissio on tiedonannossaan, jota käsittelen jäljempänä tarkemmin, kannustanut jäsenvaltioita punnitsemaan huolellisesti kaikkia asiaan liittyviä intressejä.

Siltä osin kuin kanteluissa on nostettu esiin voimassaolevan rajapäätöksen suhde poikkeuslakina säädettyyn rajaturvallisuuslakiin, totean lisäksi seuraavaa.

Rajaturvallisuuslaki tuli voimaan 22.7.2024 ja on voimassa vuoden voimaantulosta. Laissa säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvoston yleisistunto voisi yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Lain esitöiden mukaan sääntelyn soveltamiskynnys on korkea ja sidottu välttämättömyyteen (HE 53/2024 vp, s. 93). Lain soveltaminen on siten viimesijainen keino tai yksi viimesijaista keinoista tilanteen hallitsemiseksi poikkeuksellisissa olosuhteissa ja uudenalaisessa turvallisuustilanteessa. Lakia ei ole toistaiseksi sovellettu. Sisäministeriössä on valmisteltu lain voimassaoloajan jatkamista koskeva hallituksen esitys, joka on annettu eduskunnalle 27.3.2025

(HE 18/2025 vp), ja jota koskevasta esitysluonnoksesta olen antanut ministeriölle lausuntoni (OKV/346/21/2025).

Rajaturvallisuuslaki on säädetty eduskunnan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 26/2024 vp, PeVL 29/2024 vp). Perustuslakivaliokunnalle tällöin antamassani asiantuntijalausunnossa (OKV/1323/22/2024) on tuotu muun ohella esille, että lailla haettiin käytännössä lisätoimivaltuuksia torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulihoitoa hyväksikäyttämällä, ja joka vakavasti uhkaa Suomen itsemääräämisoikeutta tai kansallista turvallisuutta.

Rajaturvallisuuslaki voisi tulla sovellettavaksi myös rinnakkain rajavartiolaiton 16 §:n mukaisten toimivaltuuksien kanssa. Yhdyn näin ollen sisäministeriön selvityksessä esitettyyn näkemykseen siitä, että lakien mukaiset toimenpiteet eivät ole toisistaan riippuvaisia tai toisiaan poissulkevia. Kummankin sääntelyn mahdollistamat toimet voisivat siten olla käytössä samanaikaisesti, jos kaikki päätöksenteon edellytykset täyttyvät. Samalla korostan, että rajavallisuuslaki on äärimmäisen poikkeuksellinen laki, jonka soveltamiselle on erittäin korkea kynnys (ks. sisäministeriölle antamani lausunnot hallituksen esitysluonnoksista OKV/727/21/2024 ja OKV/346/21/2025 sekä ennakkotarkastusmuistio OKV/509/23/2025).

## Komission tiedonannosta johtuvat reunaehdot rajapäätöksen arvioimiselle

Komission tiedonanto sisältää tulkintaa muun muassa EU-oikeudesta ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista sekä arviointia siitä, minkälaisiin toimiin jäsenvaltiot voivat kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen suojaamiseksi sekä alueellisen koskemattomuutensa turvaamiseksi poikkeuksellisissa olosuhteissa ryhtyä.

Komissio katsoo, että 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. Komissio toteaa, että jäsenvaltiot voivat ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen ulkoisilta uhilta ja viittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohtaan<sup>5</sup> ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 72 artiklaan<sup>6</sup>. Jäsenvaltiot voivat jatkuvan ja vakavan uhkan perusteella vedota perussopimuksen

---

<sup>5</sup> SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Se 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.

<sup>6</sup> SEUT 72 artiklan mukaan tämä osasto (vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue) ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

määräyksiin mennäkseen poikkeuksellisesti pidemmälle kuin EU:n johdetussa oikeudessa säädetään.

Toimissa, joihin jäsenvaltiot ryhtyvät kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi perussopimusten mukaisesti, tulee komission mukaan kuitenkin noudattaa EU:n lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja edellytyksiä. Jäsenvaltioiden on EU:n ulkorajoja valvoessaan samalla kunnioitettava perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta. Kaikkien toimenpiteiden tulee olla oikeasuhtaisia ja sopivia uhan torjumiseksi ja niiden on rajoituttava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä.

Toimenpiteiden, jotka voivat johtaa tiettyjen perusoikeuksien rajoittamiseen, tulee komission mukaan myös olla luonteeltaan väliaikaisia. Toimenpiteiden väliaikaisuus on tärkeää arvioitaessa, onko kyseessä olevan oikeuden keskeistä sisältöä kunnioitettu, koska poikkeuksellisten toimenpiteiden on oltava kohdennettuja, kulloisiinkin olosuhteisiin mukautettuja ja rajoitettuja ajanjaksolle, jolloin ne ovat välttämättömiä.

Totean, että komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä ja tulkintaa sovellettavaksi tulevan EU:n oikeuden ja sen osana EU:n perusoikeuskirjan mukaisten ja samalla kansallistenkin perusoikeusrajoitusten oikeudellisista reunaehdoista. Komission tiedonanto ei näin ole oikeudelliselta luonteeltaan pelkkä suositus, vaan tulkinnassa huomioon otettava oikeuslähde. Voimassa olevaa rajapäättöstä on siten arvioitava myös komission määrittämien reunaehtoien (toimenpiteen välttämättömyys, oikeasuhtaisuus, väliaikaisuus) näkökulmasta.

## Voimassaolevan rajapäätöksen arviointi

Kansallinen turvallisuus on perustuslain, EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusnormien näkökulmasta hyväksyttävä tavoite, jonka suojaaminen voi oikeuttaa rajatusti rajoittamaan perusoikeuksia. Kansallinen turvallisuus liittyy viime kädessä perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on kuitenkin tehtävä siten, että konkreettisissa tapauksissa kunnioitetaan ehdottomaksi luokiteltavia oikeuksia ja muutoinkin niin, että perusoikeuksia rajoitetaan ja muutoin sovellettavaksi tulevasta unionin oikeudesta poiketaan asiallisesti ja ajallisesti mahdollisimman vähän ja vain sen verran kuin on välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Oikeusvaltiossa kaiken julkisen vallankäytön ja siten myös kansallisen turvallisuuden suojaamista kaikissa eri turvallisuustilanteissa koskevien perusratkaisujen on perustuttava eduskunnan hyväksymään lakiin. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa edellytetään, että myös viranomaisten toimivallan tulee kaikissa tilanteissa perustua lakiin.

Rajapäätöksistä johtuvien perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusten tarkoituksena on ollut ja on edelleen pyrkiä torjumaan vieraan valtion aiheuttamaa välineellistettyä maahantuloa ja siitä aiheutuvaa vakavaa uhkaa kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle. Lisäksi rajavartiolaiton 16 §:n soveltamisen tarkoituksena on ollut huolehtia tilanteen pysymisestä rauhallisena ja viranomaisten hallinnassa. Valtioneuvoston päätösten myötä välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla on keskeytynyt.

Voimassa olevalla rajapäätöksellä ei ole kokonaan estetty Suomeen saapumista ulkorajojen kautta eikä kansainvälisen suojelun hakemista Suomesta. Oikeus saapua Suomeen toteutuu ulkorajoilla rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen 6 ja 8 §:ssä säädettyjen lentoliikenteen ja muiden kuin valtioneuvoston päätöksellä suljettujen vesiliikenteen rajanylityspaikkojen kautta. Maahantuloa ja maastalähtöä näiden rajanylityspaikkojen osalta ei ole rajoitettu, kuten ei myöskään maahantuloa ja maastalähtöä Schengen-alueen sisärajoilla. Rajapäätöksellä on kuitenkin joissain tilanteissa merkittäviäkin vaikutuksia perhe-elämän suojaan, joka sisältyy perustuslain 10 §:ssä turvattuun yksityiselämän suojaan. Oikeus nauttia perhe-elämään kohdistuvaa kunnioitusta on turvattu myös useissa kansainvälisissä sopimuksissa, kuten kansallisten vähemmistöjen suojelua koskevassa puiteyleissopimuksessa, sekä EU:n perusoikeuskirjassa.

On selvää, että rajapäätöksistä on aiheutunut ja aiheutuu merkittävää haittaa kanteluissa tarkoitetun rajat ylittävän perhe-elämän ylläpitämiselle. Kuten sisäministeriön selvityksessä kuitenkin todetaan, perheenjäsenten ja sukulaisten tapaaminen ja yhteydenpito ei tästä huolimatta ole kokonaan mahdotonta, sillä Suomen ulkorajalla on 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 voimassa olevan rajapäätöksen ei voida katsoa täysin estävän matkustamista Suomesta Venäjälle ja takaisin.

Liikkumisvapauden ja perhe-elämän suojan toteutumisen arvioimisessa on annettava merkitystä myös korkeimman hallinto-oikeuden 14.3.2024 antamalle ennakkopäätökselle (KHO 2024:27), jossa käsiteltiin itärajan sulkemisesta tehtyjä valtioneuvoston päätöksiä aikavälillä 16.11.2023 – 8.2.2024. Muutoksenhakijat vetosivat muun ohella siihen, että sen erityisen henkilöryhmän jäsenille, johon he kaikki kuuluivat, Suomen ja Venäjän välisen maarajan sulkeminen merkitsi syvälle käyvää puuttumista paitsi perustuslaissa turvattuun liikkumisvapauteen myös moniin muihin perusoikeuksiin, kuten perhe-elämän suojaan ja yhdenvertaisuuteen.

Rajanylityspaikkojen sulkemisen rajoittavat tai haitalliset vaikutukset kohdistuvat korkeimman hallinto-oikeuden mukaan kaikkiin henkilöihin, joilla on intressi ylittää Suomen ja Venäjän

välinen maaraja. Korkein hallinto-oikeus totesi, että rajapäätöksistä ei kuitenkaan johtunut, että matkustaminen Suomesta Venäjälle tai Venäjältä Suomeen ei olisi ollut lainkaan mahdollista, koska kaikkia Suomessa olevia rajanylityspaikkoja ei ollut suljettu. Rajapäätösten ei voitu katsoa vaikuttaneen eikä edelleenkaan vaikuttavan muutoksenhakijoiden tai heidän kanssaan samanlaisessa asemassa olevan henkilöryhmän oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun välittömästi. Muutoksenhakijoilla ei näin ollen ollut oikeutta valittaa kyseessä olevista valtioneuvoston yleisistunnon päätöksistä ja korkein hallinto-oikeus jätti valitukset tutkimatta.

Oikeuskansleri valvoo perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamista sekä lain noudattamista viranomaisten toiminnassa yleensä. Oikeuskansleri antaa erityisesti tuomioistuinten toimintaa täydentävää oikeussuojaa ja varmistaa tuomioistuimia täydentävästi perus- ja ihmisoikeuksien sekä muiden oikeuksien toteutumista. Ylimmän laillisuusvalvojan tehtävässään oikeuskansleri ei voi puuttua viranomaisten lain mukaisissa puitteissa tekemään harkintavallan käyttöön, mutta oikeuskansleri voi arvioida, onko harkintavallan rajat ylitetty ja onko viranomaisen toiminnassa muutoin noudatettu lakia. Oikeuskansleri voi puuttua viranomaisen harkintavaltaan vain, jos kyseessä on lainvastaisuus tai harkintavallan ylitys tai harkintavallan väärinkäyttö hallintolain 6 §:ssä säädettyjä hallinnon oikeusperiaatteita rikkovalla tavalla. Harkintavallan käyttöön liittyvien menettelytapojen merkitys ja objektiivisuus sekä tarkoitussidonnaisuuden periaate korostuvat tilanteessa, jossa toimenpiteellä on vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta.

Kansallista turvallisuutta koskevissa päätöksissä on niiden perustana oltava toimivaltaisten turvallisuusviranomaisten virkavastuulla tuottama, puolueettomasti laadittu, objektiivinen ja ajantasainen tilannekuva. Tämä on tärkeää, sillä perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi on aina tilannesidonnaista ja tapauskohtaista. Tilannekuva on olennainen arvioitaessa myös sitä, täyttyykö rajavartiolain 16 §:ssä tarkoitettu vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle ja/tai yleiselle järjestykselle, ja edellyttääkö sen hallitseminen pykälässä säädettyjä toimenpiteitä. Välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on näkemykseni mukaan otettava huomioon myös eri aikoina tehtyjen päätösten kumulatiivinen kesto. Toisaalta on otettava huomioon myös kullakin hetkellä oleva tilannekuva ja ajantasainen kansallisen turvallisuuden uhkien taso.

Perustuslakivaliokunta ei rajavartiolain 16 §:n muuttamista koskevan hallituksen esityksen eduskuntakäsittelyn aikana antamassaan lausunnossa ottanut nimenomaisesti kantaa toimenpiteiden sallittuun enimmäiskesto. Nykyinen rajapäätös on ollut toistaiseksi voimassa 15.4.2024 alkaen eli tätä ratkaisua annettaessa lähes vuoden. Ensimmäinen rajapäätös tuli voimaan 18.11.2023, jolloin rajanylityspaikkoihin on kumulatiivisesti laskettuna kohdistunut eri tasoisia (tiettyjen tai kaikkien rajanylityspaikkojen sulkeminen) ja ajallisesti eri pituisia rajoituksia lähes 1,5 vuoden ajan.

Valtioneuvostolla on harkintavaltaa rajapäätösten edellytysten täyttymisen arvioinnissa. Voimassaolevan rajapäätöksen perustelumiston (s. 39) mukaan valtioneuvosto arvioi päätöksen sisältöä ja laajuutta sekä voimassaolon välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta säännöllisesti yhteistyössä sisäministeriön, Rajavartiolaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa tilanteen kehittymisen perusteella. Rajavartiolaitos tuottaa kuukauden välein yhteistyössä muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa tilanteen kehittymistä koskevan arvion. Jos arvion perusteella vaikuttaa siltä, että päätöksen edellytykset eivät enää täyty tai tilanne on muuten olennaisesti muuttunut, valtioneuvostoa on tiedotettava asiasta ja päätöksen kumoamista tai muuttamista koskeva ehdotus on vietävä valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi.

Sisäministeriön selvityksen perusteella Rajavartiolaitos on 3.3.2025 mennessä laatinut 10 väliarviota. Mainitut väliarviot ovat olleet käytössäni kantelujen tutkimista varten. Olen lisäksi saanut suullisen esittelyn rajaturvallisuustilanteesta ja siinä yhteydessä mahdollisuuden perehtyä turvaluokiteltuun kirjalliseen aineistoon. Käytössäni on siten ollut tämänhetkinen tilannekuva sekä tilanteen hallintaa koskevat tiedot käsillä olevia kanteluita ja selvityspyyntöä laajemminkin.

Olen kanteluiden käsittelyn sekä rajapäätösten ja niiden arvioinnin tarkastelun yhteydessä saanut käsityksen, jonka mukaan toistaiseksi voimassa oleva ja siten kestoajaltaan määrittelemätön rajapäätös on suojannut ihmisiä joutumasta välineellistämisen kohteeksi, kun hybrdivaikuttamisen tarkoituksessa ei ole varauduttu nimenomaisena päivämääränä tapahtuvaan mahdolliseen rajanylityspaikkojen avautumiseen. Lisäksi määrittelemätön päättymisaika on mahdollistanut helpommin Suomen ja Venäjän välisen rajanylityspaikkasopimuksen tarkan soveltamisen. Nämä näkökohdat ovat merkityksellisiä myös jatkossa.

Vaikka itärajan rajanylityspaikkojen sulkemisella on merkittäviä kielteisiä vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten perhe-elämän suojaan, ja nämä vaikutukset ovat sitä merkittävämpiä, mitä pidempään rajasulku on voimassa, saamieni tietojen perusteella rajoitukselle on edelleen esitetty hyväksyttävä ja painava tavoite ja se täyttää myös yleiset sekä rajavartiolaiton 16 §:n sisältämät erityiset välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset edellyttävät myös sitä, että kussakin tilanteessa valitaan lievimmät perusoikeusrajoitukset sisältävä, mutta toisaalta kohtuullisen tehokas vaihtoehto. Minulla ei ole huomauttamista sisäministeriön selvityksestä ilmenevään käsitykseen siitä, että rajasulkua lievempää, kohtuullisen tehokasta vaihtoehtoa välineellistetyn maahantulon torjumiselle ei ole olemassa. Minulla ei ole laillisuusvalvonnan näkökulmasta huomauttamista myöskään sisäministeriön arvioon rajasulun väliaikaisuuden vaatimuksen toteutumisesta. Säännöllisesti tehty tilannearviointi rajoituksen jatkamisen edellytyksistä täyttää näkemykseni

mukaan perustuslakivaliokunnan lausunnossa ja komission tiedonannossa tarkoitetun väliaikaisuuden vaatimuksen sisällöllisesti.

Vaikka oikeudellista estettä nykyisen rajapäätöksen voimassaololle ei tämänhetkisen tilannekuvan vallitessa arvioni mukaan ole, on tärkeää, että rajapäätöstä arvioidaan jatkossakin säännöllisesti ja aidosti niin ajankohtaisen tilannekuvan kuin EU-oikeuden ja kansainvälisten sopimusten tulkintakäytännön kehittymisen perusteella. Lisäksi on huomattava, että perustuslakivaliokunnan lausunnon ja komission tiedonannon mukaan rajapäätöksestä ei saisi muodostua pysyvää. Tämän perusteella samoin kuin siitä syystä, että perustuslain 67 §:ssä valtioneuvoston yleisistunnolle säädetty toimivalta ratkaista laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat toteutuisi niin sisällöllisesti kuin muodollisesti avoimella ja läpinäkyvällä tavalla, sisäministeriön tulisi nähdäkseni harkita rajapäätöksen tuomista ajoittain uudelleen valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi.

Rajapäätökselle kulloinkin esitetyt oikeudelliset ja muut perustelut tulisivat näin koko valtioneuvoston oikeudellisen ja kansallisen turvallisuuden suojaamisen vaatimia toimia koskevan harkinnan jälkeen myös julkisesti arvioitaviksi perustuslain 12 §:ssä säädetyn julkisuusperiaatteen mukaisesti. Pidän joka tapauksessa tarpeellisena, että sisäministeriö antaa viranomaisen toiminnan ja perusoikeuksia rajoittavien toimien perusteluiden avoimuuden varmistamiseksi säännöllisesti päivitettynä yleisön käyttöön tiedot, jotka vastaavat tarkkuudeltaan voimassa olevan rajapäätöksen perustelumuiiota.

## Johtopäätökset ja toimenpiteet

Totean saamieni tietojen ja tilannearvion perusteella, että voimassa olevalle, rajavartiolaan 16 §:n nojalla tehdyille rajapäätökselle on edelleen esitetty hyväksyttävä tavoite ja painava peruste, ja rajoitus täyttää myös välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Säännöllisesti toteutettu tilannearviointi rajoituksen jatkamisen edellytyksistä täyttää näkemykseni mukaan myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa ja komission tiedonannossa tarkoitetun väliaikaisuuden vaatimuksen sisällöllisesti.

Vaikka oikeudellista estettä nykyisen rajapäätöksen voimassaololle ei arvioni mukaan tällä hetkellä ole, on tärkeää, että rajapäätöstä arvioidaan jatkossakin 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, sisäministeriön tulisi nähdäkseni harkita rajapäätöksen tuomista ajoittain uudelleen valtioneuvoston yleisistunnon käsiteltäväksi.

Rajapäätökselle kulloinkin esitetyt oikeudelliset ja muut perustelut tulisivat näin koko valtioneuvoston tekemällä harkinnalla myös julkisesti arvioitaviksi julkisuusperiaatteen mukaisesti. Pidän joka tapauksessa tarpeellisena, että sisäministeriö antaa viranomaistoiminnan ja perusoikeuksia rajoittavien toimien perusteluiden avoimuuden varmistamiseksi säännöllisesti päivitettyinä yleisön käyttöön tiedot, jotka vastaavat tarkkuudeltaan voimassa olevan rajapäätöksen perustelumuistiota.

Valtioneuvostolla on harkintavaltaa rajapäätöksen edellytysten täyttymisen arvioinnissa. Oikeuskansleri voi puuttua harkintavallan käyttöön vain, jos kyseessä on lainvastaisuus, harkintavallan ylitys tai harkintavallan väärinkäyttö. Arvioni mukaan asiassa ei ole tapahtunut lainvastaisuutta eikä harkintavaltaa myöskään ole ylitetty tai käytetty väärin hallinnon oikeusperiaatteita rikkovalta tavalla. Toimitan kuitenkin sisäministeriölle käsitykseni kansallisen turvallisuuden suojaamisen oikeudellisista perusteista ja rajoista ja rajapäätösten perusteista yleisesti sekä rajapäätöksen ajoittaisesta uudelleen käsittelystä valtioneuvoston yleisistunnossa ja julkisuusperiaatteen toteuttamisesta erityisesti. Kantelut eivät anna aiheutta muihin toimenpiteisiin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Heli Honkapää