



1.10.2020

OKV/61/10/2020

OKV/61/10/2020-OKV-25

Martin Scheinin

## 1. KANTELU

Professori Martin Scheinin (jatkossa kantelija) on osoittanut oikeuskanslerille 28.4.2020 päivätyn kantelun. Kantelussa arvostellaan valtioneuvoston, sisäministeriön ja Rajavartiolaitoksen menettelyä liittyen valtioneuvoston 17.3.2020 ja 7.4.2020 tekemiin päätöksiin koskien rajavaltvonnan väliaikaista palauttamista, rajanylityspaikkojen sulkemista ja rajaliikenteen rajoittamista. Kantelu koskee edellä mainittujen päätösten yhteydessä ”ilman kansallisen oikeuden tarjoamaa oikeusperustaa tehtyä taikka Rajavartiolaitoksen tehtäväksi delegoitua yksilöiden, mukaan lukien Suomen kansalaisten, kieltämistä liikkumasta maan rajojen yli muutoin kuin avoimeksi ja rajaviranomaisten harkintaan jäävän välttämättömän liikkumisen osalta.” Tältä osin kantelussa arvostellaan myös valtioneuvoston 17.3.2020 ja 7.4.2020 tekemien päätösten perustelumuuistioita.

Kantelussa pyydetään oikeuskansleria arvioimaan myös sitä, onko yleisölle suunnatussa tiedotuksessa ollut asianmukaista käyttää oikeudellisesti velvoittavilta näyttäviä ilmaisuja, mikäli kyse ei kuitenkaan ole ollut oikeudellisesti velvoittavista päätöksistä. Kantelun mukaan Rajavartiolaitos on tiedottanut valtioneuvoston päätöksistä harhaanjohtavasti käyttäen oikeudellisesti velvoittavilta näyttäviä ilmaisuja.

Kantelija viittaa kantelussaan Perustuslakiblogissa samana päivänä julkaistuun samaa asiakokonaisuutta koskevaan kirjoitukseensa ([www.perustuslakiblogi.wordpress.com](http://www.perustuslakiblogi.wordpress.com)).

Kantelija on täydentänyt kanteluaan 19.5.2020 päivätyllä lisäkirjeellä. Lisäkirjeessä todetaan, että vaikka esimerkiksi valtioneuvoston yleisistunnossa 7.5.2020 tehdyt uudet päätökset ovat selkeyttäneet tilannetta erityisesti vahvistaessaan Suomen kansalaisten perusoikeutena turvattua oikeutta lähteä maasta ja palata maahan, asiakokonaisuus eli Suomen rajojen niin sanottu sulkeminen koronapandemian oloissa ”ei ole tullut lailliselle tolalle”. Kantelija toteaa, että ”Rajavartiolaitoksen tiedotus, normatiivinen ohjeistus ja käytännön viranomaistoiminta eivät edelleenkään kunnioita perustuslain 9 §: ää taikka EU-perusoikeuksiin kuuluvaa EU-kansalaisten oikeutta periaatteessa liikkua sisärajan yli”. Kantelija toteaa myös, että ”on ollut laillista ottaa käyttöön rajatarkastukset sisärajoilla (henkilöllisyyden ja kansalaisuuden tarkastaminen) ja sulkea joitakin rajanylityspaikkoja. Olisi myös laillista ottaa käyttöön terveydenhuoltolain mukaisia toimivaltuuksia rajanylityspaikoilla, kuten lääkärin arvioon perustuva yksilön karanteeni tai jopa eristäminen. Sen sijaan ei ole laillista tivata Suomen kansalaiselta tai EU-kansalaiselta matkan välttämättömää tarkoitusta eikä luoda mielikuvaa, että rajan ylittäminen edellyttäisi rajavartioiden harkintaan perustuvaa lupaa.”

Edelleen kantelija toteaa, että ”ulkomaalaislain 156 a § ja sen taustalla oleva EU-oikeus mahdollistavat vain yksilöllisen päätöksen maahantulon epäamisestä. Vaikka pykälän 1 momentti ja sen esityöt (hallituksen

esitys) on kirjoitettu tulkinnanvaraisina, säännöksen 2 ja 3 momentti esitöineen selvästi osoittavat maahantulon epäämisen voivan perustua vain yksilölliseen arvioon henkilön edustamasta kansanterveydellisestä vaarasta”.

Kantelija täsmentää kanteluaan vielä siten, että hän pyytää oikeuskansleria tutkimaan

- a. onko valtioneuvoston jäseniä erehdytetty asiassa
- b. onko asianmukaista yleisölle suunnatussa tiedotuksessa käyttää oikeudellisesti velvoittavilta näyttäviä ilmaisuja, jos kyse kuitenkin oikeudellisesti arvioiden on suosituksista,
- c. soveltaako Rajavartiolaitos lainvastaisesti ulkomaalaislain 156 a §: ää tai muita voimassa olevia oikeusnormeja evätessään EU-kansalaisten vapaan liikkuvuuden sisärajan yli, vaikka nämä todistaisivat henkilöllisyytensä ja kansalaisuutensa ja vaikka ei olisi mitään lääketieteellistä indikaatiota, että henkilö kantaisi koronavirusta, ja
- d. tulisiko edellyttää, että valtioneuvosto valmisteleo asianmukaiset säädösehdotukset joko valmiuslain nojalla taikka lakiehdotuksena, jotta nyt lainvastaisesti ylläpidetty niin sanottu rajojen sulkeminen saadaan lailliselle pohjalle, jos sitä halutaan jatkaa.

## 2. ASIAN KÄSITTELYSTÄ

Kantelussa on kysymys ensisijaisesti valtioneuvoston päätöksenteosta. Siksi on syytä ensin käsitellä oikeuskanslerin roolia valtioneuvoston valvonnassa ja sen suhdetta jälkikäteiseen laillisuusvalvontaan. Tähän on aihetta myös sen takia, että kantelija tuo myöhemmin antamassaan vastineessa esiin, että eräs asian oikeudellisessa arvioinnissa olennainen kysymys koskee rajanylityspaikkojen sulkemisen ja liikenteen rajoittamisen välistä suhdetta. Hän viittaa sisäministeriön asiassa antamiin selvityksiin ja katsoo niissä viitatus valtioneuvoston päätösten ennakkollisen säädösvalvonnan ja sen yhteydessä sisäministeriölle annettujen rajavalvontaa koskevien oikeudellisten kannanottojen antavan aiheen pohtia oikeuskanslerin mahdollista esteellisyyttä käsitellä samaa asiaa koskevaa kantelua.

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston oikeuskansleri valvoo valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatoimien lainmukaisuutta. Tehtävään kuuluu myös ennakkollinen säädösvalvonta. Ennakollisen säädösvalvonnan tarkoituksena on varmistaa, että valtioneuvoston hyväksymät hallituksen esitykset ja valtioneuvoston asetukset ovat sisällöltään ja valmistelultaan valtiosäännön ja muun lainsäädännön mukaisia ja että Suomea sitovat kansainväliset velvoitteet, erityisesti kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ja Euroopan unionin oikeus, otetaan asianmukaisesti huomioon. Valvonta koskee myös valtioneuvostossa tehtäviä päätöksiä.

Oikeuskansleri valvoo myös kaikkia valtioneuvoston yleisistunnossa tehtävien päätösten laillisuutta tarkastamalla oikeudellisesta näkökulmasta valtioneuvoston esittelylistat sekä osallistumalla perustuslain 111 §:n mukaisesti valtioneuvoston yleisistuntoon. Perustuslain 112 §:n mukaan jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aihetta huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Perustuslain 108 §:n 1 momentin 1 virkkeen mukaisessa valtioneuvoston toiminnan valvonnassa oikeuskansleri myös käsittelee kanteluita. Kantelut ovat keskeinen jälkikäteisen laillisuusvalvonnan muoto. Ministeriöiden päätöksentekoon ja toimintaan ja siten esimerkiksi valtioneuvoston ja sen ministeriöiden viestintään kohdistuu vain jälkikäteinen laillisuusvalvonta.

Oikeuskanslerin on perustuslain 108 § 2 momentin mukaan annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Tässä yhteydessä on syytä korostaa, että oikeuskansleri ei osallistu valtioneuvostossa tehtävään valmisteluun. Oikeuskanslerin perustuslain 108 §:n 2 momentin nojalla antamat oikeudelliset tiedot ja lausunnot valtioneuvostolle ja tasavallan presidentille ovat laillisuusvalvonnan ennakkollisia kannanottoja

siitä, miten asiaa tullaan valtioneuvoston valvonnassa arvioimaan (ks. hallituksen esitys eduskunnalle Suomen uudeksi hallitusmuodoksi, HE 1/1998 vp, s. 166). Oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antaminen on osa ylimpään hallitusvaltaan kohdistuvaa kontrollia. Perustuslain 108 §:n 2 momentin mukaisten tietojen ja lausuntojen antaminen on eri asia kuin oikeuskanslerin harkinnassa oleva lausuntojen antaminen mm. säädöshankkeita koskevien lausuntopyyntöjen johdosta. (ks. HE 1/1998 vp, s.165-166). Muu oikeudellinen neuvonta kuin perustuslain 108 §:n 2 momentin tarkoittamana oikeudellisten tietojen ja lausuntojen antaminen valtioneuvoston ja tasavallan presidentin tehtävien lainmukaisuuden ennakkollista varmistamista varten ei kuulu oikeuskanslerin tehtäviin (ks. Oikeusministeriön työryhmämietintö: Ylimpien laillisuusvalvojien tehtäväjako, oikeusministeriön mietintöjä ja lausuntoja 2019:24, s. 20-21).

Sekä ennakkollinen että jälkikäteinen valtioneuvoston toimien laillisuusvalvonta ovat siis oikeuskanslerille perustuslaissa säädettyjä tehtäviä. Ennakollisen ja jälkikäteisen laillisuusvalvonnan suhde on kuitenkin voinut näyttäytyä jännitteisenä. Aikaisempi oikeuskansleri Jaakko Jonkka on todennut asiasta seuraavasti: ”Lähtökohtaisesti voidaan todeta, että jälkikäteisessä valvonnassa arviointi tehdään yleensä ratkaisevasti erilaisessa faktuaalisessa tilanteessa, sillä selvityksen kohteena on myös tapauksen tosiseikasto, joten informaatio voi olennaisesti lisääntyä ja tapausta koskeva kuva poiketa siitä, mikä se oli ennakkollista kantaa annettaessa. Sekin on otettava huomioon, että laillisuusvalvojan kannanotot eivät saa tuomion tavoin lainvoimaa vaan asia voidaan ottaa aina uudelleen tutkittavaksi, jos aihetta (lähinnä uutta selvitystä) ilmenee. Näin ollen tutkinnalle ei ainakaan pääsääntöisesti ole estettä, ja oikeuskansleri voi jälkikäteisvalvonnassa päätyä myös erilaiseen oikeudelliseen arvioon kuin ennakkollisessa valvonnassa. Asian tutkinta ja erilainen faktatilanne voivat antaa aiheen tarkistaa aikaisempaa kantaa.” (Jonkka, Jaakko: Oikeuskansleri valtioneuvoston valvojana. Teoksessa Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939-2009, Suomalainen lakimiesyhdistys 2009).

Edellä kerrotun perusteella katson, että sisäministeriön esittelemiin päätöksiin liittyneet oikeudelliset tiedot sekä perustuslain mukaisesti valtioneuvoston yleisistunnossa suorittamani ennakkollinen laillisuusvalvonta eivät muodosta estettä sille, että tutkin valtioneuvoston päätöksiä ja niiden perustelumuiustioita sekä päätöksiin liittyvää valtioneuvoston tiedottamista koskevan kantelun.

Sen sijaan siltä osin kuin kantelu koskee Rajavartiolaitoksen käytännön rajavalvontaa ja Rajavartiolaitoksen tiedottamista, olen siirtänyt kantelun eduskunnan oikeusasiamiehen käsiteltäväksi valtioneuvoston oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tehtävänjaosta annetun lain 1 §:n 1 momentin 1 kohdan nojalla. Tämän vuoksi käsittelen tässä ratkaisussa ainoastaan valtioneuvoston rajaliikennettä koskevia päätöksiä, niitä koskevia perustelumuiustioita sekä sisäministeriön ja valtioneuvoston kanslian tiedottamista koskien kyseisiä päätöksiä.

### **3. VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSISTÄ KOSKIEN RAJAVALVONTAA**

Kantelija on kantelussaan tuonut esiin valtioneuvoston päätökset koskien rajat ylittävän liikenteen rajoittamista koronapandemiatilanteen alkuvaiheessa. Tämän vuoksi on syytä aluksi selostaa kyseisten päätösten olennainen sisältö. Kantelu kohdistuu käytännössä kaikkiin valtioneuvoston asiaa koskeviin päätöksiin, mutta koska päätösten taustalla oleva oikeudellinen arvio on olennaisilta osin tehty liittyen ensimmäisiin asiaa koskeviin päätöksiin, selostetaan seuraavassa näiden ensimmäisten päätösten sisältö.

#### **3.1 Valtioneuvoston päätös 17.3.2020 rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille**

Kiinassa käynnistyi vuoden 2020 alussa koronaviruksen aiheuttama tartuntatautiepidemia. Tauti levisi nopeasti myös Eurooppaan. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Valtioneuvosto teki 17.3.2020 päätöksen rajavalvonnan palauttamisesta väliaikaisesti sisärajoille. Päätöksen mukaan sisärajavallonta palautettiin 19.3.2020 alkaen 13.4.2020 asti koronaviruksen

aiheuttamasta tartuntatauti-epidemiasta Suomen sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi.

Sisärajavaltvonta palautettiin kokonaisuudessaan Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan välisille rajoille. Päätöksessä määriteltiin sallitut rajanylityspaikat lentoliikenteessä, vesiliikenteessä ja maantieliikenteessä.

Sallitut rajanylityspaikat olivat lentoliikenteessä:

- Helsinki-Vantaan, Maarianhaminan ja Turun lentoasemat koskien tavaraliikennettä, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikennettä sekä välttämätöntä työmatkaliikennettä ja muuta välttämätöntä liikennettä
- Enontekiön, Helsinki-Malmin, Ivalon, Joensuun, Jyväskylän, Kajaanin, Kemi-Tornion, Kittilän, Kokkola-Pietarsaaren, Kuopion, Kuusamon, Lappeenrannan, Mikkelin, Oulun, Porin, Rovaniemen, Savonlinnan, Seinäjoen, Tampere-Pirkkalan ja Vaasan lentoasemat koskien vain tavaraliikennettä

Vesiliikenteessä:

- Helsingin, Maarianhaminan, Turun ja Vaasan satamat: vain tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne, välttämätön työmatkaliikenne ja muu välttämätön liikenne
- Eckerön, Eurajoen, Färjsundetin, Förbyn, Haminan, Hangon, Haukiputaan, Inkoon, Kalajoen, Kaskisten, Kemin, Kemiön, Kirkkonummen, Kokkolan, Kotkan, Kristiinankaupungin, Lappeenrannan, Loviisan, Långnäsän, Merikarvian, Naantalın, Nuijamaan, Oulun, Paraisten, Pernajan, Pietarsaaren, Pohjan, Porin, Porvoon, Raahen, Rauman, Salon, Sipoon, Taalintehtaan, Tammisaaren, Tornion ja Uudenkaupungin satamat: vain tavaraliikenne
- Ahvenanmaan, Haapasaaren, Hangon ja Helsingin merivartioasemat sekä Nuijamaan satama ja Santio: vain Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne sekä muu välttämätön liikenne

Maantieliikenteessä:

- Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla Karesuvanto, Kolari, Muonio, Pello, Tornio ja Ylitornio: vain tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne, välttämätön työmatkaliikenne ja muu välttämätön liikenne
- Suomen ja Norjan välisellä rajalla Karigasniemi, Kilpisjärvi, Kivilompolo, Nuorgam, Näätämö ja Utsjoki: vain tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne, välttämätön työmatkaliikenne ja muu välttämätön liikenne

Päätöksen mukaan sisärajalta suoritettava rajavalvonta kohdennettiin pääasiassa rajatarkastuksin sisäisen turvallisuuden viranomaisten ja terveydenhuoltoviranomaisten yhteisten uhka- ja riskiarvioiden perusteella valittuihin kohteisiin. Kaikkiin maahan sisärajan kautta tuleviin tai maasta lähteviin ei siten kohdistettu rajavalvontatoimia.

Päätöksen perustelumuiiston mukaan Suomessa asuvilla tarkoitettiin Suomessa oleskeluoikeutensa rekisteröineitä kansalaisia ja heidän perheenjäseniään sekä oleskeluluvalla Suomessa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia. Muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvilla tarkoitettiin vastaavasti kyseisen EU-maan kansalaisia, siellä oleskeluoikeutensa rekisteröineitä EU-kansalaisia ja heidän perheenjäseniään sekä oleskeluluvalla kyseisessä maassa oleskelevia kolmannen maan kansalaisia.

Välttämättömänä työmatkaliikenteenä pidettiin muun muassa alusten miehistönvaihtoon liittyvää rajanylitysluokkennettä. Muuna välttämättömänä liikenteenä pidettiin muun muassa pelastustoimen ja terveydenhoidon suorittamiseen liittyvää liikennettä ja kolmansien maiden kansalaisten maasta poistumista.

Päätöksen toimivaltaperusteena on ollut rajavartiolain 15 §:n 1 momentti sekä valtioneuvoston ohjesäännön 6 §:n 7 kohta. Ensin mainitun säännöksen mukaan Schengenin rajasäännöstön III osaston 2 luvussa tarkoitettu rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttää asiassa välittömiä toimia, sisäministeriö päättää tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Valtioneuvoston ohjesäännön 6 §:n 7 kohdan mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee sisärajatarkastusten palauttamiseen ja rajanylityspaikan väliaikaiseen sulkemiseen liittyvät päätökset.

Päätöksen perustelumuistiossa selostetaan Schengenin rajasäännöstön keskeinen sisältö (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399). Asetuksen 25 artiklan mukaan jäsenvaltio voi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan sitä edellyttäessä poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoilleen rajoitetuksi enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston ajaksi. Kokonaisjakso ei saa ylittää kuutta kuukautta.

Asetuksen 28 artiklan mukaan, jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka edellyttää välittömiä toimia, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoille välittömästi enintään kymmeneksi vuorokauksi. Rajavalvontaa voidaan uhkan jatkuessa jatkaa enintään 20 vuorokautta kerrallaan, enintään kahden kuukauden kokonaisajaksi. Asiasta on ilmoitettava samanaikaisesti muille EU-jäsenvaltioille ja komissiolle.

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

Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät asetuksen 25 artiklan 1 kohdan mukaan saa ylittää sitä, mikä on vaaran vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

Asetuksen 31 artiklan mukaan komissio ja asianomainen jäsenvaltio tai asianomaiset jäsenvaltiot ilmoittavat Euroopan parlamentille ja neuvostolle mahdollisimman pian syistä, jotka saattavat johtaa asetuksen mukaisiin erityistoimenpiteisiin ulkorajojen valvontaan liittyvien vakavien puutteiden osalta tai rajavalvonnan väliaikaiseen palauttamiseen sisärajoille. Jäsenvaltion on asetuksen 33 artiklan mukaan annettava sisärajojen valvonnan lopettamisen jälkeen yksityiskohtainen selvitys siitä, miten asetuksen perusteita noudatettiin suoritetun rajavalvonnan väliaikaisen palauttamisen jälkiarviointia varten. Selvityksessä on käsiteltävä muun muassa tarkastusten suorittamista, käytännön yhteistyötä naapurijäsenvaltioiden kanssa, vaikutusta henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen sekä rajavalvonnan palauttamisen tehokkuutta muun muassa rajavalvonnan palauttamisen oikeasuhteisuuden jälkikäteiseksi arvioimiseksi.

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

Perustelumuistiossa todetaan edellä kerrotun perusteella, että rajavartiolain (578/2005) 15 §:n mukaan rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Perustelumuistiossa todetaan myös, että perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Sisärajavälön palauttamisella ei puututtaisi näihin oikeuksiin. Samoin EU-kansalaisten kohtelu olisi yhdenvertaista.

Perustelumuistiossa viitataan myös siihen, että Euroopan unionin jäsenvaltiot ovat myös aiemmin palauttaneet rajavalvonnan väliaikaisesti laittoman maahantulon vaarantaessa yleistä järjestystä ja turvallisuutta, terrori-iskujen jälkeen, suurten yleisötapahtumien yhteydessä ja korkean tason kokousten

turvallisuusjärjestelyjen tukemiseksi. Suomi palautti sisäraja- ja valvonnan vuonna 2005 yleisurheilun maailmanmestaruuskilpailujen turvallisuuden varmistamiseksi, kolmesti vuonna 2006 Euroopan unionin puheenjohtajuuskauden aikana järjestettyjen kokousten turvallisuuden varmistamiseksi ja vuonna 2008 ETYJ-ulkoministerikokouksen turvaamiseksi. Suomi ei ole tähän mennessä käyttänyt 28 artiklan mukaista erityismenettelyä eli välitöntä sisäraja- ja valvonnan palauttamista.

Perustelumuistiossa todetaan, että ”useat EU-maat ovat myös keväällä 2020 palauttaneet sisäraja- ja valvonnan koronaviruksen aiheuttaman COVID-19-tartuntatauti-epidemiasta jäsenvaltion sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan edellyttämien toimien vuoksi. Komission linjauksen mukaan sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää tässä tilanteessa sisällään myös kansanterveyden”.

Sisäraja- ja valvonnan palauttamisen tavoitteena oli perustelumuiston mukaan yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan välittömän ja vakavan uhan torjumiseksi varmistua, että Suomeen saapuvat tai Suomesta lähtevät täyttävät säädetyt maahantulon tai maassa oleskelun edellytykset sekä tunnistaa ja identifioida turvallisuuden kannalta mahdolliset riskihenkilöt. Päätöksen arvioitiin vähentävän koronaviruksen leviämistä ja pienentävän siten Suomen kansanterveydelle viruksesta aiheutuvaa uhkaa.

Perustelumuistiossa todetaan, että sisäraja- ja valvonnan palauttamisella ei muutettu kansallisen lainsäädännön säännöksiä. Oikeus maahantuloon ja maastalähtöön määräytyi siten voimassa olevan lainsäädännön mukaan. Sisärajan ylittäminen ei edellyttänyt nykyisestä poikkeavien matkustusasiakirjojen mukana oloa. Perustelumuistiossa todetaan, että ”ainoa muutos aiempaan tämän päätöksen seurauksena oli se, että sisärajoilla tuli varautua mahdollisiin viranomaisen toimesta suoritettuihin raja- ja ulkomaalaisvalvontatoimiin”.

### **3.2 Valtioneuvoston päätös 17.3.2020 eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta**

Valtioneuvosto teki 17.3.2020 päätöksen myös eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta 19.3.2020 alkaen 13.4.2020 saakka. Päätöksessä todetaan, että koronaviruksen aiheuttaman COVID-19 -tartuntatauti-epidemian laajentumisen ennaltaehkäisemiseksi ja viruksesta kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi on välttämätöntä sulkea eräät rajanylityspaikat sekä rajoittaa rajanylitysluokitusta mainittuna aikana.

Lentoliikennettä rajoitettiin seuraavasti:

- Helsinki-Vantaan, Maarianhaminan ja Turun lentoasemien rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne sekä muu välttämätön liikenne
- Enontekiön, Helsinki-Malmin, Ivalon, Joensuun, Jyväskylän, Kajaanin, Kemi-Tornion, Kittilän, Kokkola-Pietarsaaren, Kuopion, Kuusamon, Lappeenrannan, Mikkelin, Oulun, Porin, Rovaniemen, Savonlinnan, Seinäjoen, Tampere-Pirkkalan ja Vaasan lentoasemien rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne
- suljetaan Ahvenanmaan, Hangon ja Helsingin merivartioasemien rajanylityspaikat
- Vesiliikennettä rajoitettiin seuraavasti:
  - Helsingin, Maarianhaminan, Turun ja Vaasan satamien rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne, Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne sekä muu välttämätön liikenne
  - Eckerön, Eurajoen, Färjsundetin, Förbyn, Haminan, Hangon, Haukiputaan, Inkoon, Kalajoen, Kaskisten, Kemin, Kemiön, Kirkkonummen, Kokkolan, Kotkan, Kristiinankaupungin, Lappeenrannan, Loviisan, Långnäsän, Merikarvian, Naantalın, Nuijamaan, Oulun, Paraisten, Pernajan, Pietarsaaren, Pohjan, Porin, Porvoon, Raahen, Rauman, Salon, Sipoon, Taalintehtaan, Tammisaaren, Tornion ja Uudenkaupungin satamien rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne

- Ahvenanmaan, Haapasaaren, Hangon ja Helsingin merivartioasemien sekä Nuijamaan sataman ja Santion huvialusten rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan Suomen kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne sekä muu välttämätön liikenne

Maantie- ja raideliikenne:

- Imatran, Kuusamon, Niiralan, Nuijamaan, Rajajoosepin, Sallan, Vaalimaan ja Vartiuksen rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne, Suomen ja Venäjän federaation kansalaisten ja Suomessa tai muussa EU:n jäsenvaltiossa asuvien paluuliikenne sekä muu välttämätön liikenne
- Inarin, Parikkalan ja Vainikkalan rajanylityspaikoilla sallitaan ainoastaan tavaraliikenne

Valtioneuvoston päätöksessä todetaan, että rajanylityspaikkojen sulkemisella ei estetä Suomen kansalaisten oikeutta saapua maahan eikä jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä päätöksellä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Myös perustelumuistiossa todetaan, että perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Rajanylityspaikkojen sulkemisella ja liikenteen rajoittamisella ei puututtaisi näihin oikeuksiin. Samoin EU-kansalaisten kohtelu olisi yhdenvertaista.

Valtioneuvoston toimivalta päättää asiasta perustuu rajavartiolain (578/2005) 16 §: ään, jonka mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä muun muassa kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Rajanylityspaikan sulkemisella ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Valtioneuvoston toimivallan osalta päätöksen perustelumuistiossa todetaan, että perustuslain 67 §:n mukaan valtioneuvostolle kuuluvat asiat ratkaistaan valtioneuvoston yleisistunnossa tai asianomaisessa ministeriössä. Yleisistunnossa ratkaistaan laajakantoiset ja periaatteellisesti tärkeät asiat sekä ne muut asiat, joiden merkitys sitä vaatii. Rajanylityspaikkojen liikenteen rajoittaminen on merkitykseltään sellainen asia, joka tulee ratkaista valtioneuvoston yleisistunnossa. Rajanylitysliikenteen rajoittamista koskevassa päätöksenteossa on tarkoituksenmukaista soveltaa rajanylityspaikkojen sulkemista koskevan 16 §:n asiasisällöllisiä periaatteita.

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

Perustelumuistiossa viitataan myös siihen, että ulkomaalaislain 156 a §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä. Rajoitukset voivat perustua vain tautiin, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaan kuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa. Kansanterveyttä uhkaava tauti, joka ilmenee maahan saapumista seuraavien kolmen kuukauden jälkeen, ei saa olla perusteena maasta poistamiselle. Unionin kansalaiselta tai hänen perheenjäseneltään voidaan, jos se on selvästi tarpeellista, kolmen kuukauden kuluessa saapumispäivästä vaatia, että hänelle tehdään maksuton lääkirintarkastus sen toteamiseksi, ettei hänellä ole mitään 1 momentissa tarkoitetuista taudeista. Tarkastusta ei saa vaatia suoritettavaksi järjestelmällisesti kaikille hakijoille.

Edelleen perustelumuistiossa viitataan siihen, että ”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 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.”

Päätöksen arvioitiin perustelumuistion mukaan vähentävän koronaviruksen leviämistä ja pienentävän siten Suomen kansanterveydelle viruksesta aiheutuvaa uhkaa.

### *Muut päätökset*

Koskien sisärajalvannon palauttamista päätöksen voimassaoloa jatkettiin 7.4.2020 tehdyllä päätöksellä 13.5.2020 asti, 7.5.2020 tehdyllä päätöksellä 14.6.2020 asti, 12.6.2020 tehdyllä päätöksellä 14.7.2020 asti, 10.7.2020 tehdyllä päätöksellä 11.8.2020 asti, 23.7.2020 tehdyllä päätöksellä 25.8.2020 asti, 6.8.2020 tehdyllä päätöksellä 8.9.2020 asti ja 20.8.2020 tehdyllä päätöksellä 18.9.2020 asti. Päätökseen on lisäksi tehty muutoksia vesiliikenteen rajanylityspaikkojen osalta 24.3.2020 ja 20.5.2020 tehdyillä päätöksillä.

Koskien rajanylityspaikkojen liikenteen rajoittamista päätöksen voimassaoloa jatkettiin 7.4.2020 tehdyllä päätöksellä 13.5.2020 asti, 7.5.2020 tehdyllä päätöksellä 14.6.2020 asti, 12.6.2020 tehdyllä päätöksellä 14.7.2020 asti, 10.7.2020 tehdyllä päätöksellä 11.8.2020 asti, 23.7.2020 tehdyllä päätöksellä 25.8.2020 asti, 6.8.2020 tehdyllä päätöksellä 8.9.2020 asti ja 20.8.2020 tehdyllä päätöksellä 18.9.2020 asti. Päätökseen on lisäksi tehty muutoksia 24.3.2020, 20.5.2020 ja 27.8.2020 tehdyillä päätöksillä.

Myöhempien päätösten sisältö on osin muuttunut koskien niitä maita, joiden epidemiologinen tilanne on muuttunut siten, että sisärajalvonta tai ulkorajaliikenteen rajoitukset on sen mukaisesti joko palautettu tai poistettu. Päätösten toimivaltaperuste on ollut sama kuin edellä. Päätösten perustelumuistioissa on viitattu päätösajankohtana vallinneeseen epidemiologiseen tilanteeseen ja Euroopan unionin toimiin. Muutoin päätösten perustelumuistiot ovat olennaisilta osiltaan saman sisältöiset kuin maaliskuussa 2020.

## **4. SELVITYS**

Kantelun perusteella pyydettiin sisäministeriöltä selvitys. Valtioneuvoston päätöksiä ja niiden valmistelua koskevilta osin selvityksen ovat antaneet sisäministeriön oikeudellisen osaston osastopäällikkö, rajavartiolytarkastaja Martti Ant-Wuorinen ja rajavartiolytarkastaja Anne Ihanus. Sisäministeriön kansliapäällikkö Kirsi Pimiä on lausunnossaan yhtynyt annettuun selvitykseen.

### **4.1 Osastopäällikkö Ant-Wuorisen selvitys**

Selvityksessä todetaan, että päätös rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille 17.3.2020 perustuu rajavartiolain 15 §: ään, jonka mukaan Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvussa tarkoitettua rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Päätös tehtiin Schengenin rajasäännösten (asetus (EU) 2016/399) 25 artiklan nojalla. Artiklan mukaan jäsenvaltio voi yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan vakavan uhan sitä edellyttäessä poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoilleen rajoitetuksi enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston uhaksi. Kokonaisuus ei saa ylittää kuutta kuukautta. Euroopan unionin komissio on katsonut, että sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva uhka pitää tässä tilanteessa sisällään myös kansanterveyden (C (2020)1753 final).

Valtioneuvoston päätös eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta puolestaan perustuu rajavartiolain 16 §: ään. Mainitun pykälän mukaan valtioneuvosto voi



päätää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Suomen ja Venäjän maaraajan rajanylityspaikkojen osalta selvityksessä viitataan lisäksi Suomen tasavallan hallituksen ja Venäjän federaation hallituksen välillä Suomen ja Venäjän välisen valtakunnanrajan ylityspaikoista tehdyn sopimuksen 6 artiklan 2 kohtaan, jonka mukaan kansainvälisten rajanylityspaikkojen kautta kulkeva liikenne voidaan pysäyttää tai sitä voidaan rajoittaa vakavista terveydellisistä syistä, yleiseen järjestykseen liittyvistä syistä tai luonnonmullistusten johdosta.

Edelleen selvityksessä todetaan, että rajavartiolaissa ei nimenomaisesti säädetä rajanylitysliikenteen rajoittamisesta. Koska rajavartiolain 16 § kuitenkin mahdollistaa rajanylityspaikan sulkemisen kokonaan, vakiintunut tulkinta on ollut, että myös rajanylitysliikenteen rajoittaminen on sulkemista lievempänä toimenpiteenä mahdollista. Selvityksen mukaan ”asian arvioimisen kannalta on keskeistä ymmärtää, että rajanylitysliikennettä koskevat päätökset eivät edes edellytä poikkeusoloja, eikä kyse ole miltei osin valmiuslain soveltamisesta, vaan päätökset on tehty normaaliolojen lainsäädännöllä”.

Selvityksessä korostetaan päätösten taustalla olleen perustuslain 7 §:ssä turvattu jokaisen oikeus elämään. Perustuslain 19 §:n 3 momentissa on puolestaan säädetty julkisen vallan velvollisuudesta edistää väestön terveyttä, millä on läheinen yhteys oikeutta elämään turvaavaan säännökseen (HE 309/1993 vp s. 71). Lisäksi Suomi on sitoutunut useisiin ihmisoikeussopimuksiin, joissa on säädetty oikeudesta elämään ja terveydensuojeluun. Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Käsiteltävässä tilanteessa tämä tavoite kiinnittyy konkreettisesti juuri perustuslain 7 §:ssä turvattuun jokaisen oikeuteen elämään sekä julkisen vallan velvollisuuteen turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveyspalvelut ja edistää väestön terveyttä perustuslain 19 §:n edellyttämällä tavalla. Henkilökohtaisen vapauden, liikkumisvapauden ja muiden perusoikeuksien rajoittamisen voitaneen jo lähtökohtaisesti katsoa olevan yleisesti hyväksyttävää hengen ja terveyden suojelemiseksi. Niin sanotussa perusoikeuksien kollisiossa on kyse perusoikeuksien välisestä punninnasta ja eräiden oikeuksien sallituista rajoituksista toisten suojaamiseksi, mutta ei oikeuksien loukkaamisesta. Lisäksi erityistä huomiota on kiinnitettävä haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten perusoikeuksien toteutumiseen.

Selvityksessä korostetaan, että oikeus elämään ja sitä kautta hengen ja terveyden suoja on painavin perusoikeus ja sen ”painoarvo näissä perusoikeuksien kollisiotilanteissa on tämän vuoksi lähtökohtaisesti ja luonnollisesti hivenen suurempi kuin esimerkiksi liikkumisvapauden, sen keskeistä sisältöä ja merkitystä miltei osin väheksymättä”.

Selvityksessä tuodaan esiin myös, että oikeudellisesti asiassa on huomioitava jaottelu 1) Schengen-sisärajoihin ja Schengen-ulkorajoihin 2) mistä kansalaisuudesta on kyse: Suomen, Pohjoismaan, muun EU-/Schengen-maan vai ns. kolmannen maan kansalaisesta, jonka yhteydessä on huomioitava, onko kyse ns. viisumivapaasta kansalaisesta ja näiden vaihtoehtojen mahdolliset yhdistelmät eli ns. kaksoiskansalaiset sekä 3) onko kyse maahantuloa vai maastalähtöä koskevasta rajatarkastuksesta.

Sisärajavaltontaa koskeva päätös perustuu selvityksen mukaan toisaalta myös Schengenin rajasäännösten 27 artiklaan, jonka mukaan jäsenvaltion on rajavalvonnan väliaikaisesta sisärajoille palauttamisesta ilmoittaessaan annettava myös tiedot palauttamisen laajuudesta ja tiedot siitä, mihin osaan tai osiin sisärajoja rajavalvonta on tarkoitettu palauttaa sekä vahvistettujen rajanylityspaikkojen nimet. Schengenin rajasäännöstö ei siis aseta esteitä sille, että jokin rajanylityspaikka on auki vain tietynlaiselle liikenteelle.

Selvityksessä viitataan myös siihen valtioneuvoston päätöksen perustelumuistossa todettuun, että Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan ja jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Sisärajavaltontaa palauttamisella ei puututtu näihin oikeuksiin eikä sisärajavaltontaa palauttamisella muutettu kansallisen lainsäädännön säännöksiä. Oikeus maahantuloon ja maastalähtöön on määräytynyt voimassa olevan lainsäädännön mukaan.

Ulkorajaliikenteen osalta päätös perustuu selvityksen mukaan rajanylityssopimukseen, jonka mukaan rajanylitysliikennettä voidaan rajoittaa sopimuksessa tarkoitetuissa tilanteissa. Päätöksille on siten ollut laillinen peruste. Tavaraliikenne on ollut koko ajan sallittua kaikilla avoimilla rajanylityspaikoilla.

Keskiössä on ollut Suomeen saapuvan henkilöliikenteen rajoittaminen ottaen huomioon, että perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan ja jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Valtioneuvoston päätöksissä ei ole kielletty Suomen kansalaista liikkumasta rajojen yli tai muidenkaan maiden kansalaisia poistumasta Suomesta.

Selvityksessä viitataan siihen, että myös tämän päätöksen perustelumuistiossa todetaan, että perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Perustelumuistion mukaan rajanylityspaikkojen sulkemisella ja liikenteen rajoittamisella ei puututtaisi näihin oikeuksiin eikä päätöksellä estettäisi Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta. Rajan ylittäminen ja Suomeen tulo tai maasta lähtö olisi päätöksen voimassaolon aikana mahdollista avoimena olevien rajanylityspaikkojen kautta. Lisäksi myös päätöksessä todetaan, että ”rajanylityspaikkojen sulkemisella ei estetä Suomen kansalaisten oikeutta saapua maahan eikä jokaisen oikeutta lähteä maasta.”

Selvityksessä todetaan, että sisärajavaltontaa koskevassa varsinaisessa päätösasiakirjassa perustuslain 9 §:stä ei ole mainintaa, mutta todetaan myös, että ”perustelumuistion perusteella asia ei ole voinut jäädä päätöksentekijöille miltään osin epäselväksi”.

Selvityksen mukaan päätösten valmistelussa erityiskysymyksenä on käsitelty rajat ylittävää säännöllistä työmatkaliikennettä, koska hallituksen tavoitteena on ollut vähentää pandemiatilanteessa myös tällaista liikkumista. Tältä osin päätökset olivat Suomessa asuvien henkilöiden kannalta kuitenkin vain suosituksia. Suosituksia ei ole nimenomaisesti näillä sanoilla kuvattu perustelumuistiossa, koska ”pääöstä ja sen perustelumuistiota on tarkoitettu luettavan ja ymmärrettävän yhtenä kokonaisuutena”.

Selvityksessä viitataan myös siihen, että EU-kansalaisen maahantulon edellytyksistä ja maahantulon estämisestä säädetään ulkomaalaislaissa ja että sen 167 § ja 156 a §:n nojalla EU-kansalaisen käännyttäminen myös kansanterveydellisellä perusteella on mahdollista. Edelleen todetaan, että yksittäisistä käännyttämispäätöksistä tehtävät hallintovalitukset käsitellään täysin normaalin tavan mukaisesti oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetussa laissa (808/2019) säädettyllä tavalla.

#### **4.2 Rajavartioylitarkastaja Ihanuksen selvitys**

Rajavartioylitarkastaja Ihanus toimi kantelun kohteena olevien päätösten vastuuvastuuvalmistelijana. Myös Ihanus toteaa, että sisärajavaltontaa koskevan päätöksen osalta päätös perustuu Schengenin rajasäännösten 25 artiklaan. Keskiössä on ollut ensisijaisesti Suomeen saapuvien muiden kuin Suomen kansalaisten liikenteen rajoittaminen kansanterveyden suojelemiseen liittyvistä syistä. Selvitys vastaa päätösten oikeudellisen arvion osalta olennaiselta sisällöltään Ant-Wuorisen selvitystä.

Ihanus tuo lisäksi esiin, että valtioneuvoston päätösten tarkoituksena oli toimeenpanna hallituksen linjaukset rajanylitysliikenteen rajoittamisesta. Hallitus päätti linjauksista virallisesti 16.3.2020, ja valtioneuvosto teki ensimmäiset rajanylitysliikennettä koskevat päätökset yleisistunnossaan 17.3.2020. Päätökset valmisteltiin siten huomattavan lyhyessä ajassa. Vastaavan kaltaisia päätöksiä rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille ja rajanylitysliikenteen rajoittamisesta on tehty aiemminkin, mutta ei koskaan vastaavassa laajuudessa. Valtioneuvoston 7.4.2020 ja 7.5.2020 tekemät jatkopäätökset ja niihin sisältyneet tarkennukset valmisteltiin myös nopealla aikataululla hallituksen linjausten perusteella.

### **5. VASTINE**

Kantelija on antanut 27.7.2020 päivätyn vastineen sisäministeriön selvityksiin. Kantelija toistaa vastineessaan kantansa siitä, että kantelun perusteena olevat valtioneuvoston päätökset perustuvat virheelliseen laintulkintaan. Hän toteaa, että ”yksittäisen rajanylityspaikan sulkeminen on luonteeltaan hallinnollinen toimenpide, joka koskee sisällöltään ja alaltaan muuttumattomaksi jäävien rajanylitykseen liittyvien oikeuksien käytännön toteuttamista. Kriisioloissa ja otettaessa väliaikaisesti käyttöön sisärajojen valvonta, esimerkiksi henkilöresursseihin ja aukioloaikoihin liittyvät syyt saattavat edellyttää joidenkin

rajanylityspaikkojen sulkemista joksikin aikaa, tämän kuitenkin vaikuttamatta siihen, että perustavanlaatuinen oikeus ylittää sisäraja säilyy todellisena ja tehokkaana. Asia on nimenomaisesti ilmaistu sanotun rajavartiolain 16 §:n 2 momentissa, jonka mukaan rajanylityspaikan sulkemisella 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. Jo se, että säännös on kirjoitettu yksikössä, siis yksittäistä rajanylityspaikkaa koskevana, olisi tullut tehdä kaikille valmisteluun tai päätöksentekoon osallistuville selväksi, ettei rajavartiolain 16 §:n nojalla voida tehdä päätöksiä sisärajojen ylittämisen rajoittamisesta yleisesti. Rajavartiolain 16 §:ää koskevan väärinkäsityksen takia oikeustila on 17.3.2020 lähtien ollut lainvastainen, perustuslain ja EU-oikeuden vastainen.”

Virhe rasittaa vastineen mukaan myös kaikkia mainitun ajankohdan jälkeen tehtyjä sisärajavaltvonnan palauttamista ja rajaliikenteen rajoittamista koskevia valtioneuvoston päätöksiä. Tosin valtioneuvoston uudistettujen päätösten sanamuotoja on vastineen mukaan sittemmin korjattu ja myös tiedotuksessa on siirrytty korostamaan näiden päätösten suositusluonteisuutta siltä osin kuin ne kohdistuvat Suomen kansalaisiin tai Suomessa asuviin.

Lisäksi kantelija tuo vastineessaan esiin, että valtioneuvoston päätökset eivät ole ”pitäneet selkeänä erottelua ulkorajojen ja sisärajojen välillä vaan myös sisärajoilla on virheellisesti oletettu voitavan ottaa käyttöön, ja on siksi otettu käyttöön, rajoituksia rajan ylittämiseen ja siten EU-kansalaisten ja heihin rinnastettavien vapaaseen liikkuvuuteen Schengen-alueella ja yleisesti EU:ssa”. Kantelija toteaa, että ”valtioneuvosto on toimivaltansa ylittäen, ilman säädösperustaa ja sekä EU-oikeuden että kansallisen oikeuden vastaisesti loukannut EU:n vapaata liikkuvuutta rajoittamalla yleisesti Suomeen tuloa, mikä edelleen jatkuu edellä mainituista maista saapuvien osalta.” Kantelijaa viittaa vastineessaan myös ja Euroopan unionin komission 16.3.2020 julkaisemaan suositusasiakirjaan koskien rajaliikennettä COVID-19 pandemian aikana ja toteaa, että käännättämisen sijasta henkilö, jonka epäillään kantavan koronavirusta, tulisi kyseisten suositusten mukaan ohjata rajalla tarvittaessa terveydenhuollon yksikköön.

Edelleen kantelija toteaa, että Schengenin säännösten 6 (kolmansien maiden maahantuloedellytykset) ja 8 (henkilöiden rajatarkastukset) artikla osoittavat, ”ettei rajavalvonta edes EU:n ulkorajoilla saa kohdistua EU:n vapaan liikkuvuuden piirissä oleviin henkilöihin mm. kansanterveyteen liittyvin perustein muutoin kuin yksilöllisen arvioinnin kautta.” Vastineen mukaan on selvää, että myös (ulkomaalais)lain 156 § (yleinen järjestys ja turvallisuus) ja 156 a § (kansanterveys) EU-kansalaisia ja heihin rinnastettavia henkilöitä koskevassa 10 luvussa on kirjoitettu yksilöllistä arviota edellyttävinä. Kantelija toteaa, että rajanylityspaikoilla tulisi näin ollen koronavirustilanteessa soveltaa tartuntatautilakia.

Edelleen kantelija toteaa vastineessaan, että valtioneuvoston päätökset ”vaikuttavat myös saamelaisen alkuperäiskansan oikeuksiin niitä loukaten. Saamelaiset ovat yksi kansa neljässä maassa ja heidän oikeutensa pitää itseään kansana ja harjoittaa omaa kulttuuriaan omalla asuinalueellaan edellyttää nykyisiä valtiollisia rajoja.” Valtioneuvoston päätökset ovat kantelijan mukaan ”merkittävästi estäneet ja haitanneet saamelaisten paronhoitoa ja yleisesti saamelaiskulttuuria”.

Kantelija toteaa, että vielä, että päätöksiin tehtyjen muutosten ja saatujen selvitysten takia nimenomaan kysymys vapaasta liikkuvuudesta EU:n alueella on muodostunut kantelun oikeudelliseksi ydinkysymykseksi.

Saamelaisten oikeudelliseen asemaan suhteessa rajavalvontaan liittyen kantelija on täydentänyt vastinettaan 24.8.2020. Vastineen täydennyksessään kantelija katsoo, että valtioneuvoston 20.8.2020 tekemät päätökset antavat aiheen laajentaa sisärajarajoitusten vaikutuksia saamelaisen alkuperäiskansan asemaan ja oikeuksiin. Kantelija toteaa, että ”koronaepidemian johdosta tehdyt Suomen toimenpiteet ovat merkinneet oikeudenloukkausta saamelaiselle alkuperäiskansalle ja sen jäsenille, kun heidän 270 vuoden ajan turvattu vapaa liikkumisensa valtiollisten rajojen yli on katkaistu. Tämä vaikeuttaa ja uhkaa vakavalla tavalla heidän kulttuurimuotoaan, mukaan lukien saamelaiskulttuurin keskiössä ja merkittävänä aineellisena perustana oleva paronhoito, etenkin Suomen ja Ruotsin välisellä rajalla.” Kantelija toteaa, että ”valtiot ovat sitoutuneet kunnioittamaan saamelaisten vapaata liikkumista valtiollisten rajojen yli jo vuoden

1751 lappalaiskodusillissä, ja sittemmin tuo oikeus on suojattu vuoden 1954 pohjoismaisen passivapauden, Suomen perustuslain, EU- ja ETA-sopimusten sekä Schengenin säännösten (ks. artikla 22) kautta”.

Kantelija toteaa vastineessaan saamelaisten oikeudelliseen asemaan liittyen myös, että Schengenin säännösten 32 artikla ei voi oikeuttaa vaatimaan rajanylityslupaa sisärajoilla. Säännöksen mukaan, jos jäsenvaltio poikkeuksellisesti ja tilapäisesti ottaa käyttöön sisärajojen valvonnan, Schengenin säännösten ulkorajoja koskevat II osan ”asiaankuuluvat” määräykset tulevat ”soveltuvin osin” analogisesti sovellettaviksi myös sisärajoilla. Kantelija korostaa, että sisärajavaltvonta tarkoittaa henkilöllisyyden tarkistamista, ei vapaan liikkuvuuden yleistä epäämistä tai rajoittamista. Vastineen mukaan Schengenin säännöstö ei tunne rajanylitysluvan instituutiota, joka siis ei voi olla 32 artiklassa tarkoitettu ”asiaankuuluva” ulkorajoja koskeva määräys, jota väliaikaisesti sovellettaisiin analogisesti sisärajoilla. Suomen rajanylityslupaa vastaavien jäsenvaltioiden omien mahdollisten – ja siis Schengenin säännösten sallimien- oikeudellisten instituutioiden suhteen Schengenin säännöstö sisältää vain viittauksen kansalliseen lakiin asiayhteydessä, jossa säännellään poikkeuksia ulkorajoilla muutoin sovellettavasta sääntelystä.” Näin ollen ”Schengenin säännösten suorasta soveltamisesta Suomessa ei voi seurata, että tilapäisesti käyttöön otetun sisärajavaltvonnan keinona käytettäisiin kansallisessa lainsäädännössä vain ulkorajoja koskevaksi määriteltyä rajanylitysluvan instituutiota.”

Kantelija toteaa edelleen, että ”valtioneuvoston uusilla päätöksillä 20.8.2020 on ilmeisesti pyritty helpottamaan paikallisen väestön sisärajan ylittämistä Suomen ja Ruotsin maarajalla. Tämä on toteutettu luomalla lainsäädännössä tuntematon ”paikallisen rajayhteisön” käsite ja tosiasiallisesti perustamalla muutoin kuin lainsäädännön kannalta asianmukaisessa järjestyksessä tosiasiallisia rajanylityspaikkoja sisärajalte. Näillä järjestelyillä helpotetaan ”asiointia” rajan yli, siis lähinnä kaupoissa tai muissa liikkeissä käymistä. Saamelaisten alkuperäiskansan kulttuurin ja elinkeinojen harjoittamisen kannalta näistä toimenpiteistä ei ole mitään hyötyä.”

## **6. RATKAISU / RAJALIIKENTEEN RAJOITTAMINEN**

### **6.1 Olennainen lainsäädäntö**

#### *Kansallinen lainsäädäntö*

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

Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Jokaisella on oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi.

Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan, karkottaa maasta eikä vastoin tahtoaan luovuttaa tai siirtää toiseen maahan. Lailla voidaan kuitenkin säätää, että Suomen kansalainen voidaan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi luovuttaa tai siirtää maahan, jossa hänen ihmisoikeutensa ja oikeusturvansa on taattu.

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. Suomen kansalaisella ja maassa laillisesti oleskelevalla ulkomaalaisella on vapaus liikkua maassa ja valita asuinpaikkansa.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava, sen mukaan kuin lailla tarkemmin säädetään, jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveyspalvelut ja edistettävä väestön terveyttä.

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

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston ja tasavallan presidentin virkatointen lainmukaisuutta. Oikeuskanslerin tulee myös valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa. Tehtäväänsä hoitaessaan oikeuskansleri valvoo perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutumista.

Perustuslain 108 § 2 momentin mukaan oikeuskanslerin on annettava tasavallan presidentille, valtioneuvostolle ja ministeriöille tietoja ja lausuntoja oikeudellisista kysymyksistä.

Perustuslain 111 §:n 2 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee olla läsnä valtioneuvoston istunnoissa ja esiteltäessä asioita tasavallan presidentille valtioneuvostossa. Oikeusasiamiehellä on oikeus olla läsnä näissä istunnoissa ja esittelyissä.

Perustuslain 112 §:n 1 momentin mukaan jos oikeuskansleri havaitsee valtioneuvoston tai ministerin taikka tasavallan presidentin päätöksen tai toimenpiteen laillisuuden antavan aiheita huomautukseen, hänen tulee esittää huomautuksensa perusteluineen. Jos se jätetään ottamatta huomioon, oikeuskanslerin tulee merkittyä kannanottonsa valtioneuvoston pöytäkirjaan ja tarvittaessa ryhtyä muihin toimenpiteisiin. Myös oikeusasiamiehellä on vastaava oikeus tehdä huomautus ja ryhtyä muihin toimenpiteisiin.

Rajavartiolain 15 §:n mukaan Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvussa tarkoitettua rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin edellyttää asiassa välittömiä toimia, sisäministeriö päättää tarvittavista toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin rajavalvonnan palauttamista sisärajoille koskevan asian käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja rajavartiolaitoksen kesken sekä ilmoitusten ja selvitysten toimittamisesta ja neuvotteluiden käymisestä.

Rajavartiolain 16 §:n 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 tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

Rajanylityspaikan sulkemisella ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Valtioneuvoston asetuksella säädetään tarkemmin rajanylityspaikan sulkemista koskevan asian käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja rajavartiolaitoksen kesken sekä asiaa koskevien ilmoitusten toimittamisesta Euroopan unionin asiainomaisille toimielimille ja muille valtioille.

Ulkomaalaislain 156 §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantulon ja maassa oleskelun edellytyksenä on, että heidän ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä tai yleistä turvallisuutta.

Maahantulon estämisen ja maasta poistamisen yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi tulee perustua yksinomaan yksilön omaan käyttäytymiseen, eikä perusteena voida pitää pelkästään aikaisempia rikostuomioita. Yksilön käyttäytymisen on muodostettava todellinen, välitön ja riittävän vakava uhka, joka vaikuttaa johonkin yhteiskunnan olennaiseen etuun. Perustelut, jotka eivät liity yksittäiseen tapaukseen tai jotka johtuvat yleistävistä näkökohdista, eivät ole hyväksyttäviä.

Ulkomaalaislain 156 a §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä. Rajoitukset voivat perustua vain tautiin, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaan kuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa.

Tartuntatautilain tarkoituksena on ehkäistä tartuntatauteja ja niiden leviämistä sekä niistä ihmisille ja yhteiskunnalle aiheutuvia haittoja. Tartuntatautilaissa säädettyjen valtion viranomaisten ja asiantuntijalaitosten sekä kuntien ja kuntayhtymien on järjestelmällisesti torjuttava tartuntatauteja. Tartuntatautien torjuntatyön tehtäviä säädetään sosiaali- ja terveysministeriölle, aluehallintovirastoille ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitokselle, joka toimii tartuntatautien torjunnan kansallisena asiantuntijalaitoksena, sekä sairaanhoitopiirin kuntayhtymille ja kunnille (tartuntatautilain 1, 6-9 §). Tartuntatautilaissa säädetään vapaaehtoisista, kohdennetuista ja pakollisista terveystarkastuksista (tartuntatautilain 14-18 §). Kohdennettu terveystarkastus voidaan järjestää muun muassa kulkuneuvossa tai vastaavassa paikassa oleskeleville, jos tarkastus on yleisvaarallisen tartuntataudin leviämisen estämiseksi tarpeen. Pakollinen terveystarkastus voidaan määrätä, jos se on yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen ehkäisemiseksi välttämätöntä. Jos yleisvaarallisen tartuntataudin tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillyn tartuntataudin leviämisen vaara on ilmeinen eikä taudin leviämistä voida muulla tavoin estää, virkasuhteinen kunnan tartuntataudeista vastaava lääkäri tai virkasuhteinen sairaanhoitopiirin kuntayhtymän tartuntataudeista vastaava lääkäri voi päättää henkilön karanteenista enintään yhden kuukauden ajaksi. Päätös karanteenista voidaan tehdä henkilölle, jonka on todettu tai perustellusti epäilty altistuneen yleisvaaralliselle tai yleisvaaralliseksi perustellusti epäillylle tartuntataudille.

Tartuntatautien torjunnalla julkinen valta toteuttaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyä tehtävää edistää väestön terveyttä sekä perus- ja ihmisoikeuksiin kuuluvaa yksilön oikeutta henkeen ja terveyteen ja niiden tehokkaaseen suojeluun.

### *Euroopan unionin lainsäädäntö*

*I Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2004/38/EY) Euroopan unionin kansalaisten ja heidän perheenjäsentensä oikeudesta liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella (jäljempänä vapaan liikkuvuuden direktiivi)*

#### *29 artikla*

1. Vain sellaisen taudin perusteella, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaankuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti tai tarttuva loistauti, ovat vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet oikeutettuja, edellyttäen, että näistä taudeista säädetään suojaa koskevilla säännöksillä, joita sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin.
2. Taudit, jotka ilmenevät saapumista seuraavien kolmen kuukauden jälkeen, eivät saa olla perusteena alueelta karkottamiselle.
3. Jäsenvaltio voi, jos se näyttää selvästi tarpeelliselta, kolmen kuukauden kuluessa saapumispäivästä vaatia, että oleskeluun oikeutetuille tehdään maksuton lääkärintarkastus sen toteamiseksi, ettei heillä ole mitään 1 kohdassa tarkoitetuista taudeista. Tällaisia lääkärintarkastuksia ei saa vaatia suoritettavaksi järjestelmällisesti kaikille hakijoille.

*II Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö)*

\*1—artiklan 21) kohdan mukaan asetuksessa tarkoitetaan ”kansanterveyteen kohdistuvalla uhalla” tauteja, jotka voivat aiheuttaa Maailman terveysjärjestön kansainvälisten terveyssäännösten määritelmän mukaisen epidemian, ja muita infektioitauteja tai tarttuvia loistauteja, jos niistä säädetään jäsenvaltioiden kansalaisiin sovellettavissa suojelusäännöksissä. \* 2 artiklan. Korjattu hallintolain 51 ja 52 §:n nojalla kirjoitusvirhe.

## *22 artikla Sisärajojen ylittäminen*

Sisärajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia.

## *25 artikla Yleiset puitteet rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille*

1. Jos alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa, yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa vakava uhka, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin rajoitetuksi, enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston ajaksi. Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on uhan vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

2. Rajavalvonta voidaan palauttaa sisärajoille ainoastaan viimeisenä keinona ja 27, 28 ja 29 artiklan mukaisesti. Jäljempänä 26 ja 30 artiklassa tarkoitetut arviointiperusteet on otettava huomioon kussakin tapauksessa, jossa 27, 28 tai 29 artiklan nojalla harkitaan päätöstä rajavalvonnan palauttamisesta sisärajoille.

3. Jos yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka jatkuu asianomaisessa jäsenvaltiossa pitempään kuin tämän artiklan 1 kohdassa säädetyn ajan, kyseinen jäsenvaltio voi pidentää rajavalvontaa sisärajoillaan 26 artiklassa säädetty arviointiperusteet huomioon ottaen ja 27 artiklassa säädettyä menettelyä noudattaen enintään 30 vuorokautta kerrallaan tämän artiklan 1 kohdassa tarkoitettujen syiden perusteella ja ottaen huomioon mahdolliset uudet tekijät.

4. Kokonaisajanjakso, jonka aikana rajavalvonta on palautettuna sisärajoille, myös tämän artiklan 3 kohdan mukaisten jatkamisten perusteella, ei saa ylittää kuutta kuukautta. Kokonaisajanjaksoa voidaan jatkaa 29 artiklassa tarkoitetuissa poikkeuksellisissa olosuhteissa kahden vuoden enimmäiskeston saakka mainitun artiklan 1 kohdan mukaisesti.

## *26 artikla Perusteet rajavalvonnan väliaikaiselle palauttamiselle sisärajoille*

Kun jäsenvaltio päättää viimeisenä keinona palauttaa rajavalvonnan väliaikaisesti sen yhdelle tai useammalle sisärajalle tai sisärajan osalle taikka päättää jatkaa tällaista palauttamista 25 artiklan tai 28 artiklan 1 kohdan mukaisesti, sen on arvioitava, missä määrin tällainen toimenpide todennäköisesti lieventää asianmukaisesti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkaa, ja arvioitava toimenpiteen oikeasuhteisuutta suhteessa kyseiseen uhkaan. Tällaista arviointia suoritettaessa jäsenvaltion on otettava erityisesti huomioon seuraavat näkökohdat:

- a) mahdollisten uhkien todennäköinen vaikutus yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen, myös terroritekojen tai -uhkien sekä järjestäytyneen rikollisuuden aiheuttamien uhkien seurauksena;
- b) tällaisen toimenpiteen todennäköinen vaikutus henkilöiden vapaaseen liikkuvuuteen alueella, jolla ei suoriteta sisärajavaltontaa.

## *27 artikla Menettely rajavalvonnan väliaikaiseksi palauttamiseksi sisärajoille 25 artiklan nojalla*

1. Kun jäsenvaltio suunnittelee rajavalvonnan palauttamista sisärajoille 25 artiklan nojalla, sen on ilmoitettava asiasta muille jäsenvaltioille ja komissiolle viimeistään neljä viikkoa ennen suunniteltua palauttamista tai tätä lyhyemmän ajan kuluessa, jos rajavalvonnan sisärajoille palauttamisen tarpeen aiheuttavat olosuhteet ovat käyneet ilmi alle neljä viikkoa ennen suunniteltua palauttamista. Jäsenvaltion on annettava tässä yhteydessä seuraavat tiedot:

- a) ehdotetun palauttamisen syyt, myös kaikki merkitykselliset yksityiskohtaiset tiedot tapahtumista, jotka muodostavat vakavan uhan sen yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle;

- b) ehdotetun palauttamisen laajuus ja tiedot siitä, mihin osaan tai osiin sisärajoja rajavalvonta on tarkoitus palauttaa;
- c) vahvistettujen rajanylityspaikkojen nimet;
- d) suunnitellun palauttamisen päivämäärä ja kesto;
- e) tarvittaessa toimenpiteet, jotka muiden jäsenvaltioiden on määrä toteuttaa.

Ensimmäisen alakohdan mukaisen ilmoituksen voivat tehdä myös kaksi jäsenvaltiota tai useampi jäsenvaltio yhdessä.

Komissio voi tarvittaessa pyytää asianomaiselta jäsenvaltiolta tai asianomaisilta jäsenvaltioilta lisätietoja.

2. Edellä 1 kohdassa tarkoitettut tiedot on toimitettava Euroopan parlamentille ja neuvostolle samanaikaisesti, kun ne toimitetaan muille jäsenvaltioille ja komissiolle mainitun kohdan nojalla.

### *28 artikla Erityismenettely välittömiä toimia edellyttävissä tapauksissa*

1. Jos jäsenvaltion yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka edellyttää välittömien toimien toteuttamista, asianomainen jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan sisärajoille välittömästi enintään kymmenen vuorokauden rajoitetuksi ajaksi.

2. Jos jäsenvaltio palauttaa rajavalvonnan sisärajoille, sen on ilmoitettava asiasta samanaikaisesti muille jäsenvaltioille ja komissiolle ja esitettävä 27 artiklan 1 kohdassa tarkoitettut tiedot, myös perustelut tässä artiklassa säädetyn menettelyn soveltamiselle. Komissio voi kuulla muita jäsenvaltioita välittömästi saatuaan ilmoituksen.

3. Jos yleiseen järjestykseen tai jäsenvaltion sisäiseen turvallisuuteen kohdistuva vakava uhka jatkuu pitempään kuin tämän artiklan 1 kohdassa säädetyn ajan, jäsenvaltio voi päättää jatkaa rajavalvontaa sisärajoilla enintään 20 vuorokautta kerrallaan. Asianomaisen jäsenvaltion on tällöin otettava huomioon 26 artiklassa tarkoitettut perusteet, mukaan lukien päivitetty arvio toimenpiteen tarpeellisuudesta ja oikeasuhteisuudesta, ja mahdolliset uudet tekijät.

Jos tällainen jatkamista koskeva päätös tehdään, sovelletaan 27 artiklan 4 ja 5 kohdan säännöksiä soveltuvin osin ja neuvottelut käydään viipymättä sen jälkeen, kun komissiolle ja jäsenvaltioille on ilmoitettu jatkamista koskevasta päätöksestä.

4. Kokonaisajanjakso, jonka aikana rajavalvonta on palautettuna sisärajoille tämän artiklan 1 kohdan mukaisen alkuperäisen ajanjakson ja tämän artiklan 3 kohdan mukaisten jatkamisten perusteella, ei saa ylittää kahta kuukautta, sanotun kuitenkaan rajoittamatta 25 artiklan 4 kohdan soveltamista.

5. Komissio ilmoittaa Euroopan parlamentille viipymättä tämän artiklan mukaisesti tehdyistä ilmoituksista osia tiedoista.

6. Edellä 5 kohdassa tarkoitettut neuvottelut on käytävä vähintään kymmenen vuorokautta ennen kuin rajavalvonta on tarkoitus palauttaa.

### *32 artikla Sovellettavat säännökset palautettaessa rajavalvonta sisärajoille*

Kun rajavalvonta palautetaan sisärajoille, sovelletaan II osaston (Ulkorajat) asiaankuuluvia säännöksiä soveltuvin osin.

### *Kansainväliset ihmisoikeussopimukset*

### *Euroopan ihmisoikeussopimus*



Artiklan 2 kohdan 1 mukaan jokaisen oikeus elämään on suojattava laissa.

### *Euroopan unionin perusoikeuskirja*

Artiklan 2 kohdan 1 mukaan jokaisella on oikeus elämään.

Artiklan 35 mukaan jokaisella on oikeus saada ehkäisevää terveydenhoitoa ja sairaanhoitoa kansallisten lainsäädäntöjen ja käytäntöjen mukaisin edellytyksin. Ihmisten terveyden korkeatasoinen suojelu varmistetaan kaikkien unionin politiikkojen ja toimintojen määrittelyssä ja toteuttamisessa.

Artiklan 45 kohdan 1 mukaan jokaisella unionin kansalaisella on oikeus vapaasti liikkua ja oleskella jäsenvaltioiden alueella.

### *Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus*

Artiklan 12 mukaan

1. Tämän yleissopimuksen sopimusvaltiot tunnustavat jokaiselle oikeuden nauttia korkeimmasta saavutettavissa olevasta ruumiin- ja mielenterveydestä.
2. Tämän yleissopimuksen sopimusvaltioiden tulee ryhtyä tämän oikeuden täydellisen toteuttamisen saavuttamiseksi toimenpiteisiin, jotka ovat välttämättömiä:
  - a) kuolleena syntyvien lasten määrän ja lapsikuolleisuuden vähenemisen aikaansaamiseksi sekä lasten terveen kehityksen parantamiseksi;
  - b) kaiken ympäristö- ja teollisuushygienian piiriin kuuluvan parantamiseksi;
  - c) kulku- ja tarttuvien tautien sekä ammattitautien ja muiden tautien estämiseksi, hoitamiseksi ja valvomiseksi;
  - d) sellaisten olosuhteiden luomiseksi, jotka ovat omiaan turvaamaan jokaiselle lääkärin ja sairaaloiden palvelukset sairaustapauksissa.

## **6.2 Asian arviointia**

Kiinassa käynnistyi alkuvuodesta 2020 uuden koronaviruksen aiheuttama COVID-19-tartuntautiepidemia. Maailman terveysjärjestö WHO julisti koronavirusepidemian pandemiaksi 11.3.2020.

Suomessa sisäministeriö esitteli pandemian torjumiseksi valtioneuvostolle 17.3.2020 päätökset rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille sekä eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta.

Yhdyn kantelijan käsitykseen siitä, että asian oikeudellisen arvioimisen ydinkysymyksiä ovat yhtäältä sisärajavälön palauttaminen Euroopan unionin vapaan liikkuvuuden kannalta ja Euroopan unionin kansalaisten ja siihen rinnastettavien henkilöiden oikeudellinen asema sekä toisaalta rajaliikenteen rajoittamisen oikeudellinen arviointi.

### *6.2.1 Päätös rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille*

Valtioneuvosto päätti 17.3.2020 rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille rajavartiolain 15 §:n nojalla. Rajavartiolain 15 §:n mukaan Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvussa tarkoitetusta rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille päättää valtioneuvosto.

Rajavartiolain esitöissä todetaan, että kyseinen pykälä otettiin lakiin Suomen alkaessa soveltaa Schengenin säännöstöä vuonna 2001. Perusteluissa todetaan, että rajatarkastusten palauttaminen rajoittaa perustuslaissa

turvattua liikkumisvapautta. Tämän vuoksi tarkastusten palauttamisesta oli välttämätöntä säätää laissa. (HE 6/2005 vp).

Schengenin rajasäännösten III osaston 2 luvun 25 artiklan mukaan, jos alueella, jolla ei suoriteta sisärajovalvontaa, yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen kohdistuu jäsenvaltiossa vakava uhka, jäsenvaltio voi poikkeuksellisesti palauttaa rajavalvonnan kaikille sisärajoilleen tai niiden tiettyihin osiin rajoitetuksi, enintään 30 vuorokauden ajaksi tai, jos vakava uhka kestää pitempään kuin 30 vuorokautta, sen arvioidun keston ajaksi. Sisärajoille väliaikaisesti palautetun rajavalvonnan laajuus ja kesto eivät saa ylittää sitä, mikä on uhan vakavuuden vuoksi ehdottoman välttämätöntä.

Suhteessa Euroopan unionin oikeuteen rajat ylittävän liikenteen rajoittaminen on sinänsä ollut toimenpide, jota jälkikäteen arvioiden voidaan tarkastella kriittisesti ottaen huomioon, että Euroopan unioni perustuu vapaan liikkuvuuden periaatteelle ja vapaa liikkuvuus on yksi Euroopan unionin perusoikeusperuskirjan mukaisia perusoikeuksia. Unionin kansalaisuus antaa jokaiselle unionin kansalaiselle oikeuden liikkua ja oleskella vapaasti jäsenvaltioiden alueella perustamissopimuksessa asetettujen rajoitusten ja ehtojen sekä sen soveltamiseksi toteutettujen toimien mukaisesti. Schengenin rajasäännösten mukaan sisäraajat voidaan ylittää kaikkialta ilman, että henkilöihin heidän kansalaisuudestaan riippumatta kohdistettaisiin rajatarkastuksia.

Unionin kansalaisen maahantulo ja maassa oleskelu ei kuitenkaan ole täysin rajoituksetonta myöskään Euroopan unionin lainsäädännön valossa. Edellytyksenä on lisäksi, että unionin kansalaisen tai hänen perheenjäsenensä tai muun omaisensa ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä. Uhka kansanterveydelle on mainittu esimerkiksi vapaan liikkuvuuden direktiivissä (2004/38/EY). Sen artiklassa 29 todetaan, että sellaisen taudin perusteella, joka on jokin Maailman terveysjärjestön määrittelemä, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti tai tarttuva loistauti, vapaata liikkuvuutta rajoittavat toimenpiteet ovat oikeutettuja, edellyttäen, että näistä taudeista säädetään suojaa koskevilla säännöksillä, joita sovelletaan vastaanottavan jäsenvaltion kansalaisiin.

Vapaan liikkuvuuden direktiivi on kansallisesti pantu täytäntöön ulkomaalaislain säännöksillä. Ulkomaalaislain 156 a §:n mukaan unionin kansalaisen ja hänen perheenjäsenensä maahantuloa ja maassa oleskelua voidaan rajoittaa kansanterveyteen liittyvistä syistä. Rajoitukset voivat perustua vain tautiin, joka on jokin Maailman terveysjärjestön asiaan kuuluvissa asiakirjoissa määritelty, mahdollisesti epidemian aiheuttava tauti tai muu tarttuva tauti, johon sairastuneen tai sairastuneeksi epäillyn Suomen kansalaisen vapautta voitaisiin taudin leviämisen estämiseksi rajoittaa.

Suomen kansallisessa oikeudessa tartuntatautilain mukaiset toimenpiteet, mm. terveystarkastukset ja karanteeni, ovat lähtökohtaisesti ensisijaisia tartuntatautien torjunnan ja leviämisen estämisen keinoja. Tartuntatautilaki ei kuitenkaan sulje pois muun lain soveltamista kunkin lain soveltamisalasäännösten mukaisesti ja siten muussa laissa olevien kansanterveyden suojeluun liittyvien säännösten soveltamista. Tartuntatautilaki ei siten sulje pois rajavartiolain 15 ja 16 §:ien mukaisten toimivaltuuksien käyttöä eikä ulkomaalaislain 156 a §:n soveltamista. Käytännössä myöskään terveydenhuollon voimavarat eivät olisi välttämättä riittäneet ainakaan nopeasti siihen, että rajat ylittävässä liikenteessä terveysturvallisuuden kohdistuvia riskejä olisi hallittu tai koronaviruksen leviämistä pyritty estämään yksinomaan tartuntatautilain mukaisin toimenpitein.

Henkilöiden vapaa liikkuvuus on siis pääsääntö, josta jäsenvaltiot voivat poiketa *ordre public* –tyyppisin perustein valtion yleisen järjestyksen, turvallisuuden tai kansanterveyden turvaamiseksi. Kansallisten viranomaisten mahdollisuudet rajoittaa Euroopan unionin kansalaisten vapaata liikkuvuutta ovat kuitenkin rajalliset, vaikka on sinänsä selvää, että maahantuloa on mahdollista rajoittaa kansanterveyteen liittyvällä yksilöllisellä perusteella. Samoin on selvää, myös EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella, että rajoitusten on oltava asianmukaisia, tarpeellisia ja oikeasuhtaisia.

Sen sijaan tulkinnanvaraisempaa on, onko direktiivin perusteella maahantulon rajoittaminen muutoin mahdollista. Tässä suhteessa vapaan liikkuvuuden direktiivin 29 artiklaa voidaan pitää jossain määrin tulkinnanvaraisena sen suhteen, mitä vapaata liikkuvuutta rajoittavilla toimenpiteillä tarkoitetaan.<sup>1</sup>

Asian oikeudellisessa arvioinnissa on joka tapauksessa otettava huomioon, että artiklassa, joka koskee vapaan liikkuvuuden rajoittamista kansanterveydellisen syyn perusteella, ei ole otettu huomioon globaalin pandemiatilanteen syntymistä. Euroopan unionin lainsäädännössä ei muutoinkaan ole varauduttu tilanteeseen, jossa henkeä uhkaava virus on levinnyt maailmanlaajuisesti. Schengenin rajasäännösten mukaan perusteena rajavalvonnan palauttamiselle voi olla yleiseen järjestykseen tai turvallisuuteen kohdistuva uhka. Schengenin rajasäännöstössä ei siis nimenomaisesti edes mainita kansanterveyteen kohdistuvaa uhkaa perusteena sisärajoituksen palauttamiselle. Myöskään Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä vapaan liikkuvuuden rajoittamisen perusteista tämänkaltaisen syyn perusteella ei ole olemassa. Tässä poikkeuksellisessa tilanteessa Euroopan unionin lainsäädäntöä on täytynyt tulkita myös Euroopan komission tulkintakannanottojen ja suositusten valossa.

Vuoden 2020 aikana Euroopan unionin komissio onkin antanut useita kannanottoja ja toimintasuosituksia jäsenvaltioille pandemian hillitsemiseksi. Myös kantelija viittaa vastineessaan komission 16.3.2020 esittämiin suosituksiin (2020/C 86 I/01).

Edellä mainittujen komission 16.3.2020 esittämien suositusten mukaan henkilöiden, jotka saattavat levittää koronavirusta, olisi saatava asianmukaista terveydenhoitoa joko maassa, johon he ovat tulossa, tai maassa, josta he ovat lähdössä. Maiden olisi koordinoitava tätä keskenään. Kaikille maahan saapuville olisi suositusten mukaan mahdollista tehdä terveystarkastus ilman, että rajatarkastuksia sisärajoilla otetaan käyttöön. Sairastuneilta ei pitäisi evätä maahanpääsyä, vaan heille olisi annettava pääsy myös asianmukaiseen terveydenhuoltoon.

Suosituksen mukaan Euroopan unionin jäsenvaltiot voivat kuitenkin palauttaa rajatarkastukset sisärajoille, jos se on perusteltua yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen liittyvistä syistä. Jäsenvaltio voi äärimmäisen kriittisessä tilanteessa katsoa tarpeelliseksi palauttaa rajatarkastukset vastatoimena tartuntataudin aiheuttamalla riskille. Yleiseen järjestykseen liittyvä syy voi siis olla myös kansanterveys. Kaikkia rajatarkastuksia olisi sovellettava oikeasuhteisesti ja syrjimättä. Jäsenvaltioiden on aina sallittava omien kansalaistensa ja maassa asuvien ulkomaalaisten maahanpääsy ja niiden olisi helpotettava muiden jäsenvaltioiden kansalaisten ja muissa jäsenvaltioissa asuvien henkilöiden kotiinpaluuta alueensa kautta. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin edellyttää esimerkiksi omaehtoista karanteenia, jos sitä vaaditaan myös maan omilta kansalaisilta.

On totta, että suosituksissa painotettiin pandemian alkuvaiheessa kantelijan esiin tuomalla tavalla yksilön tarvetta saada asianmukaista hoitoa sekä tämän aiheuttaman terveystarpeen arvioimista ja sen perusteella tehtäviä toimenpiteitä. Jo tuolloin komissio kuitenkin totesi, että jäsenvaltio voi myös palauttaa rajatarkastukset tartuntataudin torjumiseksi.

Komissio on lisäksi maaliskuun 2020 jälkeen pandemian jatkaessa leviämistään ja tilanteen merkittävästi pahentuessa useissa Euroopan maissa antanut useita lisäsuosituksia ja tiedonantoja koskien tarpeellisia toimia pandemian hillitsemiseksi ja torjumiseksi. Komissio antoi 13.5.2020 tiedonannon "Vaihteittaiset ja

---

<sup>1</sup> Esimerkiksi Tanskan oikeusministeriö totesi arvioidessaan maaliskuussa 2020 sisärajoituksen palauttamisen mahdollisuutta, että 29 artiklasta ei ilmene lähemmin, mitä liikkuvuutta rajoittavilla toimenpiteillä tarkoitetaan. Notat om den EU-retlige vurdering af grænsekontrol og afvisning som led i indsatsen vedrørende COVID-19. Justitsministeriet 15.3.2020, dok 1428814, s. 3.

koordinoidut toimet vapaan liikkuvuuden palauttamiseksi ja sisäraajatarkastusten poistamiseksi"<sup>2</sup>. Komissio totesi tällöin muun muassa, että henkilöiden rajoittamattomaan vapaaseen liikkuvuuteen Schengen-alueella palataan, kun koronavirustilanne sen kansanterveydellisestä näkökulmasta sen sallii. Niin ikään komissio totesi, että henkilöiden vapaan liikkuvuuden palauttamisen ja sisäraajatarkastusten poistamisen tulee olla vaiheittainen prosessi, jossa kansalaisten elämä ja terveys ovat ensiarvoisen tärkeitä. Euroopan unionin sisällä matkustusrajoitukset olisi poistettava ensin alueilta, joilla on vertailukelpoinen epidemiologinen tilanne ja joilla on riittävät valmiudet sairaaloiden, testauksen, seurannan ja jäljityksen suhteen. Komissio otti siis huomioon myös alueelliset erot Euroopan maissa sekä pandemiatilanteessa että terveydenhuollon kapasiteetissa.

Komissio viittasi etenemissuunnitelmaan, jonka se julkaisi 15.4.2020 yhteistyössä Eurooppa-neuvoston kanssa. Suunnitelman mukaan tärkeimmät kysymykset harkittaessa matkustusrajoitusten ja sisäraajatarkastusten poistamista ovat epidemiologiset kriteerit, terveydenhuoltojärjestelmien kapasiteetti ja riittävä seurantakapasiteetti. Tätä taustaa vasten ”sisäraajatarkastukset ja niiden taustalla olevat matkustusrajoitukset olisi poistettava heti, kun epidemiologiset tilanteet lähentyvät toisiaan riittävästi ja kun lähikontaktien välttämistä koskevia sääntöjä sovelletaan laajasti ja vastuullisesti.” Yhteisessä etenemissuunnitelmassa todetaan koskien rajaliikenteen rajoittamista, että ”asteittaisessa vapaan liikkuvuuden poistamisessa ja rajojen avaamisessa olisi asetettava etusijalle raja- ja kausityöntekijät ja vältettävä EU:n liikkuvien työntekijöiden syrjintää.”<sup>3</sup> Rajaliikennettä oli siis mahdollista rajoittaa ottaen kuitenkin huomioon esimerkiksi työntekijöiden välttämätön tarve liikkua rajan yli.

Komissio antoi 11.6.2020 tiedonannon, jossa todetaan, että ”COVID-19 pandemia on aiheuttanut ennennäkemättömän terveyskriisin koko Euroopan unionissa. Kansanterveyden suojelusta on tullut sekä EU:n että jäsenvaltioiden ensisijainen tavoite.” Komissio totesi myös, että ”kaikki jäsenvaltiot ovat toteuttaneet toimenpiteitä viruksen vaikutusten rajoittamiseksi.” Edelleen komissio totesi, että useimmat jäsenvaltiot ja Schengenin säännöstöön osallistuvat maat ovat ottaneet käyttöön väliaikaisia rajatarkastuksia ja vapaata liikkuvuutta EU:ssa rajoittavia toimenpiteitä. Komissio arvioi, että toteutetut toimenpiteet ovat olleet ”välttämättömiä kansalaisten terveyden ja hyvinvoinnin turvaamiseksi.” Rajoitustoimien haitallisten (ensisijaisesti taloudellisten) vaikutusten vuoksi komissio kuitenkin suositti kaikkien sisärajoihin ja EU:n vapaaseen liikkuvuuteen liittyvien rajoitusten poistamista 15.6.2020 mennessä.<sup>4</sup>

Edelleen komissio antoi 15.7.2020 tiedonannon EU:n lyhyen aikavälin terveydenhuoltovalmiudesta koronavirusepidemioiden varalta.<sup>5</sup> Tiedonannossa todetaan, että kansanterveyttä koskevat toimenpiteet ovat auttaneet vakauttamaan tilannetta ja niillä on saatu uudet tartunnat sellaiselle tasolle, että terveydenhuoltojärjestelmät pystyvät selviytymään tehtävistään. Komissio ja Euroopan tautien ehkäisy- ja -valvontakeskus ECDC ovat kuitenkin todenneet, ettei rajaliikenteen rajoitusten tehokkuudesta ole tieteellistä näyttöä tilanteessa, jossa tauti on jo levinnyt maan sisään. Tiedonannon mukaan olisi vältettävä tehottomien rajoitusten ja EU:n sisäraajatarkastusten käyttöön ottamista uudelleen. Toimenpiteitä, jotka rajoittavat henkilöiden tai tavaroiden liikkumista EU:ssa, olisi käytettävä vain tilanteissa, joissa se on ehdottoman välttämätöntä. Tällaisten rajoittavien toimenpiteiden olisi oltava koordinoituja sekä oikeasuhteisia ja syrjimättömiä suhteessa kansanterveyteen kohdistuviin riskeihin. Tilapäistä rajavalvontaa voidaan käyttää ainoastaan poikkeuksellisissa olosuhteissa tilanteissa, jotka vaikuttavat vakavasti yleiseen järjestykseen tai sisäiseen turvallisuuteen ja viimeisenä mahdollisena keinona. Tilapäinen rajavalvonta voi kestää vain niin kauan kuin poikkeukselliset olosuhteet kestävät. Toisaalta komissio toisti kantansa siitä, että useiden maiden toimet koronapandemian rajoittamiseksi, mukaan lukien liikkumisrajoitukset ja sisäraajatarkastusten palauttaminen, ovat olleet useissa tapauksissa välttämättömiä ja säästäneet kymmenien tuhansien hengen, olkoonkin että rajoitustoimien sosiaalinen ja taloudellinen hinta on ollut korkea.

<sup>2</sup> Communication from the Commission. Towards a phased and coordinated approach for restoring freedom of movement and lifting internal border controls (C (2020) 3250 final).

<sup>3</sup> Communication – Joint European roadmap towards lifting COVID-19 containment measures, 15.4.2020.

<sup>4</sup> COM(2020) 399 final. Communication from the Commission on the third assessment of the application of the temporary restriction on non-essential travel to the EU. Epidemiologisen tilanteen arvioinnin vaikeutta kuvastaa, että tässä vaiheessa komissio totesi perusteena arvioilleen, että ”epidemiologinen tilanne kehittyi EU+ -alueella jatkuvasti myönteiseen suuntaan.” Mt. s. 3.

<sup>5</sup> COM(2020) 318 final

Komissio on siis antanut maaliskuun 2020 jälkeen useita tiedonantoja joissa on todettu tavoitteena olevan vapaan liikkuvuuden palauttaminen ja edistäminen mahdollisimman nopeassa aikataulussa, mutta joissa komissio on ottanut huomioon koronaviruspandemian terveysriskit, kunkin maan poikkeukselliset olosuhteet sekä useissa jäsenvaltioissa voimassa olleet myös vapaaseen liikkuvuuteen kohdistuneet matkustusrajoitukset. Komissio on todennut, että matkustusrajoitusten tarkoitus on ollut ihmisten hengen ja terveyden suojeleminen. Komissio on todennut myös, että kaikkien toimien arvioimisessa on otettava huomioon kunkin maan epidemiologinen tilanne ja terveydenhuollon kapasiteetti. Se on myös viitannut ihmisoikeuksien ydinalueeseen ja ihmisoikeuksien väliseen punnintaan todetessaan, että ”henkilöiden vapaan liikkuvuuden palauttamisen ja sisärajarajoitusten poistamisen pitää olla vaiheittainen prosessi, jossa kansalaisten elämä ja terveys ovat ensiarvoisen tärkeitä.”<sup>6</sup> Komissio on siis nimenomaisesti pitänyt rajat ylittävän liikenteen rajoituksia sen asettamien reunaehto- ja toteutuessa sallittuina poikkeuksina unionin liikkumisvapauden tässä poikkeuksellisessa tilanteessa. Toisaalta komissio on todennut, että vapaata liikkuvuutta rajoitettaessa on kiinnitettävä huomiota siihen, että rajan ylittävän matkustamisen on oltava sallittua välttämättömästi, esimerkiksi työhön tai perheeseen liittyvästä syystä.<sup>7</sup>

Komissio antoi 4.9.2020 ehdotuksen Euroopan unionin neuvoston suositukseksi, jonka tavoitteena on harmonisoida jäsenmaissa toteutettuja matkustusrajoituksia. Komissio totesi, että matkustusrajoitusten tulisi olla oikeasuhteisia ja syrjimättömiä. Jäsenmaiden kohtelun tulee olla tasa-arvoista eivätkä rajoitukset saa perustua kansallisuuteen. Rajoitusten tulee määräytyä sen alueen perusteella, jolla henkilö on oleskellut viimeisen 14 vuorokauden aikana. Oman maan kansalaisten sekä maassa asuvien EU-kansalaisten paluu tulisi sallia ja mahdollistaa kauttakulkumatkustaminen. Raja-alueiden erityispiirteisiin tulisi kiinnittää huomiota (COM (2020) 499 final). Komissio on myös kirjeenvaihdossaan jäsenvaltioille käyttänyt rajayhteisöjen käsitettä.

Edellä kerrotun perusteella voidaan todeta, että myös Euroopan unionin tasolla koronaviruspandemia on tunnustettu sen tasoiseksi terveydelliseksi uhaksi, että sisäraja- ja valvonnan palauttaminen on sen perusteella ollut mahdollista. Tosin sitä tulee tarkastella viimesijaisena toimenpiteenä ja vapaa liikkuvuus tulee palauttaa heti, kun se pandemiatilanne huomioon ottaen on mahdollista. Samoin on tunnustettu se, että vapaa liikkuvuus voi pandemiatilanteessa toteutua myös asteittain ja siten, että rajoja ylittävän liikkumisen välttämättömyyttä arvioitaessa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi työvoiman välttämättömään liikkumiseen liittyvät syyt. Sekä sisäraja- ja valvonnan tilapäistä palauttamista että muita toimia koronaviruspandemian torjumiseksi on tarkasteltava suhteessa niiden tavoitteeseen suojella ihmisten henkeä ja terveyttä ja turvata kunkin maan terveydenhuollon kapasiteetti.

Euroopan perusoikeusvirasto (FRA) on myös vuoden 2020 aikana arvioinut valtioiden toimia koronaviruspandemian hillitsemiseksi.<sup>8</sup> Pandemian torjumiseen tähtääviin toimiin liittyvinä keskeisinä ihmisoikeusongelmina FRA pitää erityisesti laitoksissa asuvien, vammaisten, pakolaisleireillä asuvien ja ikääntyneiden ihmisten asemaan liittyneitä ongelmia koskien muun ohessa sosiaalista eristäytyneisyyttä,

<sup>6</sup> C(2020) 3250 final, 13.5.2020

<sup>7</sup> Komissio on todennut kirjeessään jäsenvaltioille 7.8.2020: “Member States should permit and facilitate free movement including the crossing of borders for professional reasons, such as frontier workers and seasonal workers, if work in the sectors concerned is allowed in the host Member State, as well as for family reasons.” Ref.Ares (2020)4157842.

<sup>8</sup> FRA on todennut, että ”EU citizens and their family members have the right to move and reside freely within the territory of EU Member States. Articles 27 and 29 of the Free Movement Directive /2004/38/EC) justifies measures restricting the freedom of movement in case of “diseases with epidemic potential”, such as COVID-19, provided they comply with the principle of proportionality. In this context, when implementing public health measures, the European Commission noted that these must not discriminate between Member States’ own nationals and resident EU-citizens. It underlined also that a Member State must not deny entry to EU citizens or third –country nationals residing on its territory and must facilitate transit of other EU citizens and residents that are returning home.” (European Union Agency for Fundamental Rights, Coronavirus pandemic in the EU – Fundamental Rights Implications, 2020, Bulletin 1-4)

kohonnutta tartuntariskiä sekä kohonnutta perhe- ja parisuhdeväkivallan riskiä. Vapaan liikkuvuuden rajoittamista se ei ole nostanut esiin koronapandemian aiheuttamana ihmisoikeuksiin liittyvänä ongelmana.

Sisäministeriö on sekä 17.3.2020 annetun sisärajalvannon palauttamista koskevassa perustelumuistiossa että kantelun perusteella antamassaan selvityksessä tuonut esiin paitsi kansallisen lainsäädännön myös päätösten taustalla olevan Schengen-säännösten. Myöhemmissä päätöksissä on tuotu esiin myös koronapandemian torjumiseen ja hillitsemiseen liittyvät toimet Euroopan unionissa ja niihin liittyvät komission kannanotot.

Sisäministeriön selvityksen ja myös päätösten perustelumuistioiden mukaan päätösten tavoitteena on ollut hengen ja terveyden suojeleminen ottaen huomioon perustuslaissa turvattu jokaisen oikeus elämään ja julkisen vallan velvollisuus turvata myös pandemiaoloissa terveydenhuollon toimivuus. Tällä tavoin on pyritty suojelemaan erityisesti erityisen haavoittuvassa asemassa olevia henkilöitä. Sisärajalvontaa koskevan päätöksen (17.3.2020) perustelumuistiossa todetaan, että ”sisärajalvannon palauttamisen tavoitteena on yleiseen järjestykseen ja sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvan välittömän ja vakavan uhan torjumiseksi varmistua, että Suomeen saapuvat tai Suomesta lähtevät täyttävät säädetyt maahantulon tai maassa oleskelun edellytykset sekä tunnistaa ja identifioida turvallisuuden kannalta mahdolliset riskihenkilöt. Päätöksen arvioidaan vähentävän koronaviruksen leviämistä ja pienentävän siten Suomen kansanterveydelle viruksesta aiheutuvaa uhkaa.” Lisäksi muistiossa todetaan Suomen kansalaisten oikeudellisen aseman osalta, että: ”Perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Sisärajalvannon palauttamisella ei puututtaisi näihin oikeuksiin. - - Sisärajalvannon palauttamisella ei muutettaisi kansallisen lainsäädännön säännöksiä.”

Katson, että sisäministeriö ei ole esitellessään rajavartiolaain nojalla valtioneuvostolle päätökset koskien sisärajalvannon palauttamista johtanut valtioneuvostoa harhaan tai menetellyt muutoin sillä tavoin, että se olisi edellyttänyt tai edellyttäisi toimiani ylimpänä laillisuusvalvojana. Päätöksillä ei ole myöskään rajoitettu Suomen kansalaisten perustuslaillista oikeutta lähteä maasta ja palata maahan. Tältä osin kyse on ollut pikemmin tiedottamisesta päätösten sisällöstä ja niiden oikeudellisesta merkityksestä, jota käsittelem jatkossa erillisenä kysymyksenä.

Totean kuitenkin, että päätösten vaikutuksia, välttämättömyyttä tai päätöksille vaihtoehtoisia toimia ei ole perustelumuistioissa arvioitu jälkikäteen arvioidun perusoikeuksien ja unionin vapauksien mahdollisimman hyvän toteuttamisen kannalta riittävästi. Perustelumuistiossa olisi tullut päätöksenteon pohjaksi arvioida laajemmin Schengenin rajasäännösten sisärajalvannon palauttamiselle asetettuja edellytyksiä ottaen huomioon, että Schengenin rajasäännösten mukaan sisärajalvannon käyttäminen terveysturvallisuuden varmistamiseksi on poikkeuksellinen keino, jota on käytettävä vain toissijaisesti suhteessa kohdennetuimpiin toimenpiteisiin. Sen käyttämisen on oltava välttämätöntä ja oikeasuhteista. Päätösesityksiä olisi tullut laajemmin arvioida myös näiden edellytysten valossa. Perustelumuistiossa olisi tullut tuoda laajemmin ja täsmällisemmin esiin myös päätöksen oikeudellinen merkitys erityisesti Suomen kansalaisten kannalta.

Lisäksi perustelumuistiossa olisi voitu paremmin ottaa huomioon, että Euroopan unionin asetukseen perustuva Schengenin säännöstö on Suomessa suoraan sovellettavaa ja myös viranomaisia suoraan velvoittavaa oikeutta. Päätösvaihtoehtojen arvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon myös käytännön soveltamistilanteiden oikeudelliseen selkeyteen ja virkamiesten virkavastuuseen liittyvät näkökohdat.

Toisaalta päätöksiä olisi perustelumuistioissa tullut perusoikeuksien mahdollisimman hyvän toteuttamisen näkökulmasta laajemmin arvioida myös perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ottaen erityisesti huomioon perustuslaissa turvattu oikeus elämään ja valtiovallan velvollisuus turvata riittävät sosiaali- ja terveystalvet ja edistää väestön terveyttä. Päätöstä olisi siten tullut arvioida perusoikeusnäkökulmasta tarkastellen rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia kokonaishaittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn, myös perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön valossa (PeVL 14/2020 vp, PeVM 2/2020 vp s. 4-5, PeVM 3/2020 vp, s. 3, PeVM 7/2020 vp, s. 4, PeVM 9/2020 vp, s. 4).

Arvioinnissa olisi tullut ottaa huomioon taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista tehdyn yleissopimuksen 12 artikla ja sen tulkintakäytäntö, joka edellyttää sopimusvaltioita ryhtyvän toimiin väestön terveyden suojaamiseksi tartuntataudeilta sekä terveydenhuollon ja saatavuuden turvaamiseksi.

Perustelumuistioissa ei ole myöskään hengen ja terveyden suojelemisen lisäksi laajemmin arvioitu päätöksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta ottaen huomioon erityisesti päätöksen vaikutukset eri väestöryhmiin ja myös sen haittavaikutukset. Esimerkiksi päätöksen 20.8.2020 perustelumuistiossa on tosin sitemmin todettu, että ”sisärajavallonnalla on myös merkittäviä vaikutuksia elinkeinoelämälle sekä yhteiskunnan toimintaan ja ihmisten elämään.” Tämän jälkeen ainoastaan viitataan työ- ja elinkeinoministeriön sekä liikenne- ja viestintäministeriön arvioihin rajavallannon palauttamisen vaikutuksista erityisesti työ- ja elinkeinoelämälle. Perustelumuistiosta jää edelleen uupumaan laajempi arvio päätöksen vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiselle.

Edellä kerrotuilla perusteilla pidän 17.3.2020 tehdyn sisärajavallannon palauttamista koskevan päätöksen ja myös myöhempien tätä asiaa koskevien päätösten perustelumuistioita puutteellisina unionin vapauksien ja perusoikeuksien mahdollisimman hyvän toteuttamisen kannalta. Perustelumuistio on kuitenkin laadittu kiireellisestä yleisvaarallisen tartuntataudin levittäessä yllättävänkin nopeasti ja päätöksellä perusteluineen on ollut perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta painavat perusteet suojella elämää ja terveyttä eikä päätöksenteolla ole tavoiteltu unionin oikeuden tai perusoikeuksien kannalta ongelmallisia tavoitteita eikä päätöksentekotilanteessa käytössä olleen tiedon mukaan ollut sellaisia haitallisia vaikutuksia, joiden johdosta asiaa olisi siinä tilanteessa pitänyt arvioida perusoikeuksien välisessä punninnassa toisin. Nämä näkökohdat eivät kuitenkaan poista sitä, että jälkikäteen arvioituina päätöksen perustelut eivät ole riittävät.

#### *6.2.2 Päätökset koskien rajanylityspaikkojen sulkemista ja rajanylityspaikkojen liikenteen rajoittamista*

Rajanylityspaikkojen väliaikaisen sulkemisen osalta valtioneuvoston toimivalta perustuu rajavartiolaitain 16 §:ään. Rajavartiolaitain 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 tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian.

Lain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”Rajavartiolaitos voi (aiemmin voimassa olleen) LRVL:n 15 §:n mukaan sulkea rajanylityspaikan tilapäisesti järjestyshäiriön ja vastaavan syyn vuoksi. Erityisen vakavan yhteiskunnallisen häiriötilan vallitessa erinäisiin toimenpiteisiin voidaan ryhtyä valmiuslainsäädännön perusteella. Näiden ääripäiden välisten häiriö- ja uhkatilanteiden torjumiseksi ei lainsäädäntöön sen sijaan sisälly säännöksiä, jotka oikeuttaisivat rajanylityspaikan sulkemiseen. Sisärajalalla voidaan kuitenkin vastaavassa tilanteessa palauttaa sisärajatarkastukset. Voimassa oleva sääntely on siten sekä epätasapainoinen että riittämätön.

Pykälässä säädettäisiin valtioneuvoston oikeudesta päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäasiainministeriö voisi päättää tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Rajanylityspaikan sulkemisesta päätettäessä tulisi ottaa huomioon Suomen kansalaisen perusoikeudet, muun muassa tämän oikeus saapua maahan, sekä vapaata liikkuvuutta koskevan yhteisön lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeudet samoin kuin oikeus kansainvälisen suojelun saamiseen.”

Edelleen perusteluissa todetaan, että ”rajanylityspaikan sulkeminen voisi tulla kysymykseen vain poikkeuksellisesti. Tällainen tilanne olisi käsillä esimerkiksi silloin, kun rajanylityspaikan kautta havaittaisiin saapuvan vakavaa uhkaa kansanterveydelle aiheuttavaa tarttuvaa tautia sairastavia henkilöitä ja sulkeminen olisi välttämätöntä sairauden leviämisen estämiseksi. Jos esimerkiksi lentokoneessa epäillään olevan tarttuvassa vaiheessa olevaa erittäin vakavaa tartuntatauti, lennonjohto ohjaa nykyisin koneen laskeutumaan Helsinki-Vantaan lentoasemalle. Samalla konsultoidaan päivystävää infektio lääkäriä. Tämä ottaa yhteyden Kansanterveyslaitoksen infektio lääkäriin tilannearvion ja toimintasuunnitelman tekemiseksi. Lennonjohto tekee ilmoituksen muun muassa hätäkeskukselle, lentoaseman pelastustoimen

yksikölle, poliisille, rajavartiolaitokselle ja tullille. Lentoasema-alueen ylin toimivaltainen terveystoimintayksikkö arvioi täyttyvätkö epäillyn taudin tunnusmerkit. Hän myös vastaa siitä, että matkustajien ja henkilökunnan yhteystiedot kerätään, ja että heille annetaan tilannetta koskevat tarpeelliset tiedot. Tartuntavaarallinen potilas siirretään infektioambulanssilla sairaalan eristysosastoon. Poikkeuksellisessa tilanteessa tartuntavaara voisi kuitenkin edellyttää rajanylityspaikan kokonaan sulkemista ja altistuneiden henkilöiden eristämistä rajanylityspaikalle.” (HE 6/2005 vp)

Rajavartiolain perusteluissa ei tarkemmin määritellä esimerkiksi sitä, millainen kansanterveydellinen syy voi olla perusteena rajanylityspaikan sulkemiselle. Päätöksen perusteena voi joko tapauksessa perustelujen mukaan olla sellainen tarttuva tauti, joka muodostaa vakavan uhan kansanterveydelle. Lain perusteluista käy ilmi, että laissa ei kuitenkaan ole varsinaisesti otettu huomioon mahdollista pandemiatilannetta. Perusteluissa on esimerkiksi mainittu tilanne, jossa yhdessä lentokoneessa on matkustajana yksi tai mahdollisesti useampi tartuntavaarallinen henkilö, joiden suhteen terveystoimintayksikkö arvioi tartuntataudin tunnusmerkkien täyttymistä. Tällöin ei ole otettu huomioon tilannetta, jossa tartuntavaaraa ei voida ilman laboratoriokokeita havaita ja jossa tartuntavaarallisia henkilöitä voisi olla päivittäin ylittämässä rajaa erilaisin tavoin. Laista tai sen perusteluista ei myöskään käy suoraan ilmi, kuinka monen rajanylityspaikan sulkemisesta voi olla kyse.

Selvää sinänsä on, että valtioneuvostolla on rajavartiolain mukaan ollut toimivalta päättää rajanylityspaikan sulkemisesta määräajaksi tai toistaiseksi kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Selvää on toisaalta myös, että rajanylityspaikan sulkeminen on vaikutuksiltaan tosiasiallisesti rajoittanut kansalaisten liikkumisvapautta. Liikkumisvapauden rajoittamista on kuitenkin tullut punnita suhteessa yhtäältä lain tarkoitukseen ja toisaalta muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Julkisen vallan velvollisuus on turvata perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Rajavartiolakia on keväällä 2020 jouduttu tulkitsemaan ennalta arvaamattomassa ja poikkeuksellisessa pandemiatilanteessa, jossa kansanterveyteen on kohdistunut vakava uhka. Tällöin tulkintatilanteessa on tullut valita tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista (perus- ja ihmisoikeusmyönteinen tulkinta, PeVL 6/1988 vp, s. 3, PeVL 2/1990 vp, s. 3 ja PeVM 25/1994 vp, s. 4). Perus- ja ihmisoikeusmyönteisessä tulkinnassa on tarpeen punnita myös eri perusoikeuksien painoarvoa, mikäli ne kaikki eivät ole voineet täysimääräisesti toteutua. Jo hallituksen esityksessä koskien perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta on myös todettu perusoikeuksien muotoilulla pyrityn siihen, että ne sopeutuisivat vallitseviin oloihin ja arvopohjaan (HE 309/1993 vp).

Lain mukaan yksi rajanylityspaikan sulkemisen tarkoitus voi olla torjua vakavaa kansanterveydelle aiheutunutta uhkaa. Tämä tarkoitus on nähdäkseni päätösten myötä toteutunut. Rajavartiolain säännöksen sanamuodosta (”rajanylityspaikan”) ei voida päätellä, että valtioneuvostolla olisi säännöksen nojalla toimivalta sulkea esimerkiksi vain yksi rajanylityspaikka. Globaalissa pandemiatilanteessa yhden rajanylityspaikan sulkeminen ei olisi lain tarkoitusta toteuttanut.

Myös rajanylityspaikan sulkemista ja rajaliikenteen rajoittamista koskevaa päätöstä arvioitaessa on otettava huomioon myös Euroopan unionin toimet koronaviruspandemian torjumisessa. Euroopan unionin jäsenvaltiot maat sopivat 17.3.2020 koordinoituista toimista Euroopan unionin ulkorajoilla koronaviruspandemian aikana. Toimien perustana olevan Euroopan komission suositusten mukaan muuta kuin välttämätöntä matkustamista oli rajoitettava tietyksi ajaksi. Näiden rajoitusten voimassaoloa on tämän jälkeen jatkettu useita kertoja. Komissio antoi jatkotiedonannot 8.4.2020<sup>9</sup> ja 8.5.2020<sup>10</sup>, joissa komissio kehotti jäsenvaltioita jatkamaan matkustusrajoituksia 15.6.2020 saakka. Komissio esitti 11.6.2020 antamassaan tiedonannossa, että rajoituksia alettaisiin purkaa vaiheittain ja koordinoitusti<sup>11</sup>

<sup>9</sup> COM (2020) 148 final

<sup>10</sup> COM (2020) 222 final

<sup>11</sup> COM (2020) 399 final



Komissio esitti 25.6.2020 antamassaan ehdotuksessa EU:n neuvoston suositukseksi, että rajoituksia voitaisiin poistaa tietyiltä mailta EU-maiden yhteisellä päätöksellä. Valintaperiaatteina ja objektiivisina kriteereinä käytettäisiin muun muassa tartuntatilannetta, mahdollisuuksia eristämistoimenpiteisiin matkan aikana ja vastavuoroisuutta. Päätöksenteko perustuu muun muassa Euroopan tautienehkäisy- ja -valvontakeskuksen (ECDC) ja Maailman terveysjärjestön (WHO) tuottamaan aineistoon.

EU:n neuvosto antoi 30.6.2020 suosituksen EU:hun suuntautuvaa muuta kuin välttämätöntä matkustamista koskevasta väliaikaisesta rajoituksesta ja sen mahdollisesta poistamisesta.<sup>12</sup> Neuvosto suositti, että jäsenvaltioiden olisi purettava ulkorajoilla rajoitukset koordinoitusti ja vaiheittain. Purkamisen tulisi alkaa 1.7.2020 suosituksen liitteessä lueteltujen kolmansien maiden asukkaiden osalta. Ennen ulkorajoja koskevien rajoitusten purkamista tai viimeistään samaan aikaan sen kanssa jäsenvaltioiden tulisi poistaa valvonta sisärajoiltaan eli palauttaa vapaa liikkuvuus Schengen-alueella. Suosituksen mukaan jäsenvaltio ei saisi yksipuolisesti päättää poistaa rajoituksia kolmannen maan asukkailta ennen kuin muut jäsenvaltiot ovat koordinoitusti päättäneet poistaa matkustusrajoituksen kyseisen kolmannen maan asukkaiden kohdalta. Jäsenvaltiot voivat kuitenkin noudattaa tiukempaa avaamislinjaa ja poistaa matkustusrajoituksia kyseisiin maihin ainoastaan vaiheittain. Suositus perustuu komission esitykseen, jossa katsottiin, että suositusta laajempi ulkorajojen avaaminen saattaisi vaarantaa Schengen-alueen toiminnan.

Suosituksien mukaan välttämätön matkustaminen olisi kuitenkin sallittava tietyille suosituksen liitteessä luetelluille matkustajaryhmille, joilla on välttämätön tehtävä tai tarve. Neuvoston suositus ei aseta jäsenvaltiolle oikeudellista velvoitetta noudattaa rajoitusten poistamista koskevaa maa-luetteloa, aikataulua tai kriteerejä kansallisissa päätöksissä. Neuvoston suosituksen liitteenä olevaa maalista on päivitetty 16.7.2020, 30.7.2020 ja 7.8.2020.

Valtioneuvoston päätös 17.3.2020 koskien rajanylityspaikkojen sulkemista ja rajaliikenteen rajoittamista sekä tätä asiaa koskevat myöhemmät päätökset ovat edellä kerrotulla tavalla perustuneet paitsi kansalliseen lainsäädäntöön myös Euroopan unionin jäsenmaiden yhteisesti sopimiin toimiin koronapandemian torjumiseksi.

Katson, että sisäministeriö ei ole esitellessään rajavartiolain nojalla valtioneuvostolle päätökset koskien rajanylityspaikkojen sulkemista ja rajaliikenteen rajoittamista johtanut valtioneuvostoa harhaan tai menetellyt muutoin sillä tavoin, että se olisi edellyttänyt tai edellyttäisi toimiani yllyttävänä laillisuusvalvojana.

Totean kuitenkin, että Suomen kansalaisten oikeudellisen aseman kannalta puutteena voidaan pitää, että eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta koskevassa päätöksessä 17.3.2020 ei mainittu Suomen kansalaisen perustuslain 9 §:n mukaista oikeutta saapua maahan ja lähteä maasta. Toisaalta myös tämän päätöksen perustelumuistiossa todetaan Suomen kansalaisten perustuslailliset oikeudet ja todetaan, että rajanylityspaikkojen sulkemisella ja liikenteen rajoittamisella ei puututtaisi näihin oikeuksiin. Maininnan puuttumisella päätöksestä ei sinänsä ole oikeudellista merkitystä, mutta olen myöhemmin edellyttänyt, että informatiivisuuden vuoksi myös itse päätöksestä tulee käydä ilmi perustuslain 9 §:n olennainen sisältö. Sittemmin päätöksiä onkin tältä osin muutettu.

Myöskään tämän päätöksen perustelumuistiossa ei ensimmäisissä päätöksissä tai myöhemminkään ole edellä esittämälläni tavalla tarkemmin analysoitu päätöksen oikeudellista merkitystä erityisesti Suomen kansalaisten kannalta, päätöksen välttämättömyyttä, vaihtoehtoisia toimintatapoja tai esimerkiksi päätöksen vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen eri väestöryhmissä. Tältä osin perustelumuistiot ovat puutteellisia. Viittaan tältä osin myös edellä sisärajavälön palauttamista koskevista päätöksistä ja niiden perustelumuistioista lausumaani.

<sup>12</sup> (EU) 2020/912

### 6.2.3 Saamelaisten asemasta

#### *Sisäministeriön selvitys*

Koska kantelija on vastineessaan ja sen täydennyksessä tuonut esiin saamelaisten oikeudelliseen asemaan liittyvät kysymykset, olen pyytänyt sisäministeriötä erillisenä kysymyksenä ottamaan kantaa myös näihin vastineessa esitettyihin väitteisiin.

Sisäministeriö on todennut selvityksessään, että ”valtioneuvoston päätökset taikka Rajavartiolaitoksen päätösten täytäntöönpano eivät ole miltään osin loukanneet saamelaisten oikeuksia. Valtioneuvoston päätökset rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille sekä eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta 19.3.2020 alkaen COVID-19-tartuntatautiepidemian vuoksi ovat perustuneet koko ajan voimassa olevaan lainsäädäntöön. Scheininin kanteluajankohtana ja siten selvitettävänä olevien tapahtumien ajankohtana voimassa olleissa valtioneuvoston tekemissä päätöksissä rajavalvonnan väliaikaisesta palauttamisesta sisärajoille oli sisärajavaltvonta palautettu kokonaisuudessaan Suomen ja Ruotsin sekä Suomen ja Norjan väliselle rajalle.

Ensinnäkin päätöksen perustelumuiotiossa on alusta asti kiinnitetty erikseen huomiota perustuslain 9 §:n mukaiseen liikkumisvapauteen, jonka sisältö koskee saamelaisia sen mukaan, minkä maan kansalaisia he ovat. Sisärajavaltvonnan aikana sisärajan saa ylittää vain päätöksessä luetelluilla sallituilla rajanylityspaikoilla. Tämä normaalioloista poikkeava vaatimus rajan ylittämistä ainoastaan rajanylityspaikkojen kautta koskee luonnollisesti lähtökohtaisesti myös saamelaisia, koska oikeudellista perustetta sille, että saamelaiset voisivat edelleen rajavalvonnan ollessa väliaikaisesti palautettuna sisärajoille kulkea saamelaisalueella täysin vapaasti, ei ole. Saamelaiset eivät voi normaalioloissakaan ylittää Venäjän vastaista rajaa alkuperäiskansan statuksestaan ja siihen liittyvistä oikeuksistaan huolimatta mistä ja miten haluavat, vaan rajanylitys tapahtuu ensisijaisesti rajanylityspaikkojen kautta niiden vahvistettuina aukioloaikoina.

Ainoastaan poikkeuksellisissa tilanteissa voidaan harkita rajanylitysluvan käyttämistä, sillä rajavartiolaitain 13 §:n mukaan rajanylitysluvan antamisen edellytyksenä on painava syy, eikä menettelystä saa aiheutua vaaraa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Lupa voidaan sisällyttää rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömiä ehtoja. Rajavartiolaitos on toimivaltainen viranomainen antamaan henkilölle luvan ulkorajan ylittämiseen muualta kuin rajanylityspaikan kautta ja muulloin kuin rajanylityspaikan vahvistettuna aukioloaikana (rajanylityslupa).”

Lisäksi selvityksessä todetaan, että ”kun rajavalvonta palautetaan sisärajoille, sovelletaan Schengenin rajasäännöstön (SBC) 32 artiklan mukaan SBC:n II osaston asiaankuuluvia säännöksiä soveltuvin osin. Rajavartiolaitain 13 §:n mukainen rajanylityslupamenettely koskee säännöksen sanamuodon mukaan lähtökohtaisesti ulkorajoja. Vaikka vastaavan kaltaista kansallista säännöstä, joka nimenomaisesti oikeuttaisi vastaavalla tavalla ulkorajoja koskevien säännösten soveltamiseen sisärajoilla silloin, kun rajavalvonta sinne on väliaikaisesti palautettu, ei olekaan olemassa, on rajanylityslupamenettelyä siitä huolimatta laintulkinnan nojalla käytetty tässä tilanteessa myös sisärajoilla. Juuri rajanylityslupamenettelyn käyttämisellä vallitsevissa hyvin poikkeuksellisissa oloissa on onnistuttu turvamaan lakiperusteisesti ja yhdenvertaisesti erityisesti saamelaisten oikeudet parhaalla mahdollisella tavalla ja tarkoituksenmukaisesti.”

Selvityksen mukaan ”näissä täysin poikkeuksellisissakin olosuhteissa Rajavartiolaitoksen esikunta ja erityisesti saamelaisalueella toimiva Lapin rajavartiosto ovat pyrkineet huomioimaan toiminnassaan saamelaisten aseman ja oikeudet alusta asti ja tässä myös onnistuneet kokonaisuudessaan varsin hyvin” .

Selvityksessä selostetaan myös varsin seikkaperäisesti niitä käytännön toimia, joihin Lapin Rajavartiolaitos on ryhtynyt saamelaisten aseman ja poronhoidon turvaamiseksi.

## *Asian arviointia*

Perustuslain 17 §:n 3 momentin mukaan saamelaisella alkuperäiskansana on oikeus ylläpitää ja kehittää omaa kieltään ja kulttuuriaan. Säännöksellä on läheinen yhteys perustuslain yhdenvertaisuutta koskevaan 6 §:ään. Säännöksellä pyritään saamelaisten alkuperäiskansan kulttuurin säilymiseen.

Kieltä ja kulttuuria koskevan säännöksen perusteluissa todetaan, että säännös ulottuu turvaamaan laajemmin saamelaisten kulttuuria, johon kuuluvat saamelaisten perinteiset elinkeinot, kuten poronhoito, metsästys ja kalastus (HE 309/1993 vp).

Koronapandemian torjumisessa ja hillitsemisessä on ollut kyse toimista, joiden tarkoitus on ollut suojella koko väestöä ottaen erityisesti huomioon haavoittuvassa asemassa olevat riskiryhmät. Torjunta- ja hillitsemistoimia harkittaessa on jouduttu punnitsemaan myös niistä yrittäjille ja elinkeinonharjoittajille aiheutuvaa haittaa suhteessa hengen ja terveyden suojelemiseen ja terveydenhuollon kapasiteetin turvaamiseen. Tämä on koskenut myös saamelaiselinkeinojen harjoittajia.

Valtioneuvoston päätöksissä on otettu 7.5.2020 lukien saamelaisten asema erityisesti kalastuselinkeinojen osalta. Tätä ennen asiaa ei päätöksissä tai niiden perustelumuistioissa mainita. Saamelaisten asemaa alkuperäiskansana tai poronhoitoa ei tosin erikseen tuon päätöksen tai myöhempienkään päätösten perustelumuistioissa mainita. Tältä osin katson, että perustelumuistiot ovat puutteellisia sisäministeriön selvityksessään toteamalla tavalla. Asia olisi tullut ottaa huomioon jo aikaisemmissa päätöksissä ja niiden perustelumuistioissa.

Lapin rajavartiolaitoksen toiminnan arviointi ei kuulu eduskunnan oikeusasiamiehen ja valtioneuvoston oikeuskanslerin tehtävien jaosta annetun lain mukaan tehtäviini, jollei minulla ole erityisiä syitä tutkia asiaa tältä osin. Kantelija ei myöskään vastineessaan tuo esiin yksilöityjä väitteitä mahdollisista oikeudenloukkauksista. Kantelija ilmoittaa kuitenkin toimittaneensa vastineensa tiedoksi myös eduskunnan oikeusasiamiehen kansliaan. Olen tästä syystä toimittanut myös sisäministeriön saamelaisten asemaa koskevan selvityksen tiedoksi eduskunnan oikeusasiamiehelle.

## **7. RATKAISU/ VALTIONEUVOSTON PÄÄTÖKSISTÄ TIEDOTTAMINEN**

### **7.1 Sisäministeriön selvitys**

Olen pyytänyt sisäministeriötä vastaamaan myös seuraaviin valtioneuvoston päätöksiä koskeviin kysymyksiin:

1. Kuka tai mikä on laatinut Rajavartiolaitoksen verkkosivuillaan julkaisemat valtioneuvoston rajanylitystä koskevista päätöksistä koskevat tiedotteet?
2. Millä tavoin tiedottamisessa on otettu huomioon, että perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan Suomen kansalaisella on aina oikeus lähteä maasta ja palata maahan?
3. Milloin, kenen aloitteesta, millä tavoin ja mistä syystä Rajavartiolaitoksellaan julkaiseman tiedotteen sisältöä on kevään aikana muutettu?
4. Vastaavatko Rajavartiolaitoksen ja sisäministeriön käsityksen mukaan Rajavartiolaitoksen tiedottamisessa käytetyt ilmaisut (mm. ”sisärajoilla sallitaan”, ”ulkorajoilla sallitaan”, ”Suomen rajaviranomaiset sallivat”) valtioneuvoston 17.3.2020 ja 7.4.2020 tekemiä päätöksiä ja ovatko ne muuten asianmukaisia ottaen mukaan perustuslain 9 §:n 2 momentti?
5. Miten vastaisuudessa on tarkoitus toimia sisäministeriön ohjauksessa ja Rajavartiolaitoksessa viestinnän oikeudellisen virheettömyyden varmistamisessa sekä erityisesti suositusten ja velvoittavien normien selkeässä erottamisessa toisistaan?

Rajavartiolaitoksen viestintäjohtaja Kati Lepojärven mukaan sisäministeriöllä ei ole ohjaavaa roolia suhteessa Rajavartiolaitoksen viestintään, josta on vastannut Rajavartiolaitos itse. Rajavartiolaitoksen toimintaa arvioi edellä selostetulla tavalla eduskunnan oikeusasiamies. Tästä syystä käsittelen seuraavassa valtioneuvoston kanslian osuutta tiedottamisessa.

## 7.2 Valtioneuvoston kanslian selvitys

Pyysin valtioneuvoston kansliaa vastaamaan seuraaviin kysymyksiin:

1. Kuka tai mikä on vastannut asiaan liittyvästä tiedottamisesta valtioneuvoston kanslian verkkosivuilla?
2. Millä tavoin tiedottamisessa on otettu huomioon, että perustuslain 9 §:n 2 momentin mukaan Suomen kansalaisella on aina oikeus lähteä maasta ja palata maahan?
3. Vastaavatko valtioneuvoston kanslian käsityksen mukaan tiedottamisessa käytetyt ilmaisut valtioneuvoston 17.3.2020 ja 7.4.2020 tekemiä päätöksiä ja ovatko ne muuten asianmukaisia ottaen huomioon perustuslain 9 §:n 2 momentti?
4. Miten valtioneuvoston tiedottamisessa pyritään varmistamaan tiedotteiden sisällön oikeudellinen virheettömyys sekä suositusten ja velvoittavien säännösten ja määräysten erottaminen toisistaan?

Viittasin selvityspyynnössäni erityisesti seuraaviin tiedotteisiin

- 16.3.2020 tiedote 140/2020: ”kansanterveyden ja terveysturvallisuuden vuoksi aloitetaan valmistelu Suomen rajojen sulkemiseksi pikaisella aikataululla kansainvälisiä velvoitteita noudattaen”
- 30.3.2020 tiedote 197/2020: ”hallitus aloittaa pikaisesti valmistelut henkilö- ja laivaliikenteen lopettamiseksi”
- 7.4.2020 tiedote 223/2020: ”hallituksen tavoitteena on edelleen vähentää liikkumista Ruotsin ja Suomen vastaisella rajalla olevalla luontaisella työssäkäyntialueella. Jatkossa sallitaan vain välttämättömien työmatkaliikenne ja työntekijällä pitää olla työnantajan osoittama todistus työn välttämättömyydestä”
- <http://valtioneuvosto.fi/tietoa-koronaviruksesta/rajoitukset-ja> suositukset: ”14.5. alkaen sallitaan Schengenin sisäraajat ylittävässä liikenteessä työsuhteeseen ja toimeksiantoon perustuva työmatkaliikenne sekä välttämätön liikenne”

Valtioneuvoston kanslia totesi selvityksessään, että valtioneuvoston verkkosivujen sisällöstä ja tiedottamisesta vastaa valtioneuvoston kanslian viestintäosasto. Verkkosivuja päivittävät useat eri viestintäasiantuntijat. Verkkosivujen sisältö selvityspyynnössä viitatu osalta on hallituksen linjauksista ja päätöksistä tehtyjä mediatiedotteita. Tiedotteet lähetetään laajalla mediajakelulla, ja ne päivitetään myös valtioneuvoston verkkosivuille sellaisinaan.

Selvityspyynnössä viitatu tiedotteet ovat kirjoittaneet valtioneuvoston kanslian viestintäosaston virkamiehet. Selvityspyynnössä lisäksi mainittu kohta ”tietoa koronaviruksesta” on kokonaisuus, jota päivitetään tiedotteiden ja muun virallisen ohjeistuksen perusteella.

Edelleen selvityksessä todetaan, että valtioneuvoston viestintäosaston tehtävänä on kirjoittaa tiedotteet täsmällisesti hallituksen tekemien linjausten ja päätösten mukaisesti samoja termejä ja sanavalintoja käyttäen. Myös selvityspyynnössä esiin nostetut tiedotteet vastaavat täsmällisesti hallituksen neuvotteluissa tai istunnoissa päätettyä päätöstekstejä. Tiedotteet tarkastetaan toisinaan hallituksen neuvottelun päätteeksi yhdessä kaikkien ministereiden kanssa. Jos näin ei toimita, tiedotteet ovat tarkastaneet pääministerin valtiosihteeri, pääministerin poliittinen erityisavustaja ja pääministerin viestinnästä vastaava erityisavustaja. Osa tiedotteista on lähetetty tarkistettavaksi vastuuministeriöiden viestintäyksiköihin.

Valtioneuvoston kanslian selvitys on varsin niukka eikä siinä vastata kysymykseen oikeudellisesti velvoittavan osuuden ja suositusten erottamisesta ja päätösten tai niitä koskevan tiedottamisen suhteesta perustuslaissa turvattuun Suomen kansalaisen oikeuteen lähteä maasta tai palata maahan. Selvityksessä ainoastaan viitataan valtioneuvoston päätöksiin ja todetaan, että tiedottamisessa on käytetty samoja sanamuotoja kuin valtioneuvoston päätöksissä on käytetty.

### 7.2.1 Arviointi

Perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Hallituksen esityksen Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta mukaan sananvapaussäännöksen keskeisenä tarkoituksena on taata kansanvaltaisen yhteiskunnan edellytyksenä oleva vapaa mielipiteenmuodostus, avoin julkinen keskustelu, joukkotiedotuksen vapaa kehitys ja moniarvoisuus sekä mahdollisuus vallankäytön julkiseen kritiikkiin.<sup>13</sup> Valtionhallinnon päätöksistä tiedottaminen on kansanvaltaisen yhteiskunnan perustoimintoja.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Hallituksen esityksen 309/1993 vp tätä sisällöllisesti vastaavan 10 §:n 3 momentin perusteluissa on todettu, että yhdessä 16 a §:n 1 momentin kanssa ehdotettu säännös antaa valtiosääntöistä tukea myös viranomaisten velvollisuudelle oma-aloitteisesti tiedottaa niiden käsiteltävistä asioista, jotka ovat vaikutukseltaan laajoja tai muuten merkittäviä. 16 a §:n 1 momentin mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mikä vastaa voimassa olevan perustuslain 22 §:ää.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 5 luvussa säädetään viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Lain 20 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen on tiedotettava toiminnastaan ja palveluistaan sekä yksilöiden ja yhteisöjen oikeuksista ja velvollisuuksista toimialaansa liittyvissä asioissa. Hallituksen esityksessä Eduskunnalle laiksi viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja siihen liittyviksi laeiksi todetaan, että tiedottamisessa on pyrittävä siihen, että lain tarkoitus toteutuu mahdollisimman hyvin.<sup>14</sup> Tiedottamisvelvollisuus ei kuitenkaan syrjäytä salassapito- ja vaitiolovelvollisuutta eikä myöskään automaattisesti takaa tiedon saamista asiakirjasta, joka ei vielä ole julkinen. Perusteluissa todetaan edelleen, että pykälässä ei ole yksityiskohtaisesti säännelty tiedottamistapoja eikä tiedottamisen ajoitusta.

Perustuslain 21 §:ssä tarkoitetusta hyvästä hallinnosta säädetään tarkemmin hallintolaissa (434/2003). Hallintolain 9 §:ssä säädetään hyvän kielenkäytön vaatimuksesta. Viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Säännös kuuluu hyvän hallinnon perusteisiin, jota on laajasti sovellettava myös valtioneuvoston toiminnassa. Hallintolain 9 §:n säännöksen taustalla on säännöksen perusteluiden mukaan vaatimus sellaisesta ilmaisutavasta, jonka perusteella hallinnon asiakkaan voidaan olettaa yksiselitteisesti ymmärtävän asian sisällön ja saavan siitä asian laatuun nähden riittävästi tietoa. Säännös edellyttäisi esitystavalta siten sekä kielellistä selkeyttä että sisällöllistä ymmärrettävyyttä.<sup>15</sup> Yksittäisen asiointitilanteen ohella säännöksen periaatteet koskevat viranomaisen toimintaa ja viestintää yleisemminkin.

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta ja hyvästä tiedonhallintatavasta annetun asetuksen edelleen voimassa olevassa 2 a luvussa (380/2002) säädetään valtioneuvoston viestinnästä. Asetuksen 8 a §:n mukaan valtioneuvoston viranomaisen tiedotuksen, julkaisutoiminnan ja muun viestinnän tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta sekä tuottaa ja jakaa tietoa, joka luo yksilöille ja yhteisöille edellytyksiä muodostaa mahdollisimman totuudenmukainen kuva viranomaisten toiminnasta, vaikuttaa hallintoviranomaisessa valmisteilla oleviin yleisesti merkittäviin asioihin sekä valvoa omia etujaan ja oikeuksiaan. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvoston viranomaisten viestintää suunniteltaessa ja toteutettaessa on otettava

<sup>13</sup> HE 309/1993 vp

<sup>14</sup> HE 30/1998

<sup>15</sup> HE 72/2002, 9 §:n yksityiskohtaiset perustelut

huomioon viestinnän merkitys viranomaiselle säädettyjen tehtävien tehokkaassa hoitamisessa sekä viranomaisen ja kansalais- ja etujärjestöjen välisessä yhteistyössä. Asetuksen 8 b §:ssä on säädetty viestintäsuunnitelman laatimisesta ja 8 c §:ssä viestinnän järjestämisestä.

Valtionhallinnon viestintäsuosituksen mukaan viranomaisen on käytettävä asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Viestinnän ymmärrettävyys tarkoittaa kansalaisen oikeutta saada itseään koskevat viranomaistiedot sellaisessa muodossa, että hän ymmärtää ne vaivatta <sup>16</sup> Suosituksessa todetaan muun muassa, että viestinnän tarve, laatu, keinot, ajoitus ja kohdentaminen riippuvat siitä, millaista tehtävää viranomainen hoitaa.

Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohjeessa todetaan, että ”ihmisten tavoittaminen ja viestinnän ymmärrettävyyden varmistaminen ovat erityisen tärkeitä tehostettua viestintää vaativissa tilanteissa. Turvallisuuden ja yhteenkuuluvuuden tunteen varmistamiseksi viranomaisviestinnän pitää olla sellaista, että ihmiset myös kokevat tulevansa huomioituksi”.<sup>17</sup>

Esimerkiksi valtion keskushallinnossa korostuu kansalaisten ja yhteisöjen yhteiskuntapoliittiseen suunnitteluun ja päätöksentekoon osallistumista palveleva viestintä. Suosituksesta ilmenee, että valtionhallinnon toimivan ja tehokkaan viestinnän pääperiaatteita ovat avoimuus, luotettavuus, tasapuolisuus, nopeus ja vuorovaikutteisuus. Luotettavuuden edellytyksenä on annettujen tietojen oikeellisuus, selkeys ja riittävyys sekä se, että tietoja antaa toimivaltainen viranomainen. Suosituksessa on mainittu yhtenä viestinnän keinona tiedotteet.

Edellä mainituista säännöksistä ilmenee viranomaisen velvollisuus edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Valtionhallinnon viestintää koskevat säännökset ja suositukset korostavat viestinnän merkitystä ja suunnitelmallisuutta. Niissä ei kuitenkaan säännellä yksittäisten tiedotteiden tasolla viestinnän järjestämisestä, vaan viranomaisella on sen tehtävä huomioiden harkintavaltaa tiedotteiden julkaisemisessa ja laajemminkin viestinnän järjestämisessä.

Oikeuskansleri Jaakko Jonkka on aiemmin todennut ministeriön tiedottamiseen liittyen, että yksittäisen tiedotteen otsikointi ja sen sisältö sanamuotojen valinta mukaan lukien kuuluvat lähtökohtaisesti tiedotteen julkaisijan harkintavaltaan. Näin ollen ne eivät ne ole sellaisia oikeudellisia kysymyksiä, jotka kuuluvat oikeuskanslerin toimivaltaan laillisuusvalvojana. Tällaiset seikat voisivat tulla oikeuskanslerin arvioitavaksi lähinnä, jos kyse olisi selvästi harhaanjohtavista tilanteista tai muutoin harkintavallan ylittämistä <sup>18</sup>

Oikeuskanslerin tehtävä on valvoa perus- ihmisoikeuksien toteutumista. Katson, että mitä suurempi merkitys asiasta tiedottamisella on kansalaisten perusoikeuksien kannalta, sitä perustellummin tiedottaminen voi olla myös oikeudellisen arvioinnin kohteena. Tässä tapauksessa tiedottamisella valtioneuvoston päätöksistä oli suora kytkeä perustuslain 9 §:n takaamaan liikkumis- ja matkustusvapauteen.

Valtionhallinnon tiedottamisen tehtävä on antaa kansalaisille tarvittavia tietoja valtionhallinnosta sekä heitä koskevista säännöistä ja määräyksistä. Valtionhallinnon tiedottamisen vastuu korostuu tilanteissa, joissa säännöt ja määräykset suoraan vaikuttavat ihmisten oikeuksiin ja velvollisuuksiin. Valtioneuvoston rajaliikenteen rajoittamista koskevista päätöksistä tiedottaminen on ollut lähtökohtaisesti erittäin tarpeellista kansalaisten tiedonsaannin kannalta. Tiedottaminen on ollut tarpeellista myös viranomaisten käytäntöjen yhtenäistämiseksi. Sillä on siten ollut olennainen merkitys kansalaisten yhdenvertaisuuden kannalta.

Merkitystä on myös tiedottamisen tavalla ja sisällöllä. Kielellinen ymmärrettävyys kuuluu hyvän hallinnon mukaiseen asianmukaiseen palveluun, joka koskee kaikkea viranomaistoimintaa. Tiedottamisessa on

<sup>16</sup> Valtionhallinnon viestintäsuositus. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2016: 14, s. 4.

<sup>17</sup> Valtionhallinnon tehostetun viestinnän ohje. Viestintä normaalioloissa ja häiriötilanteissa. Valtioneuvoston kanslian julkaisuja 2019:23, s. 13.

<sup>18</sup> OKV/644/1/2015, 27.4.2015

käytettävä selkeää ja ymmärrettävää kieltä ja vältettävä tulkinnanvaraisia ilmauksia. Kun kyse on suurelle yleisölle suunnatusta tiedottamisesta koskien asiaa, joka koskee kansalaisten perusoikeuksia, asianmukaisen ja selkeän tiedottamisen vaatimus korostuu.

Oikeuskanslerille osoitettujen kanteluiden ja julkisuudessa olleiden tietojen perusteella keväällä 2020 syntyi tilanne, jossa kansalaisille syntyi epätietoisuutta koskien rajan ylittävän matkustusliikenteen rajoituksia. Epäselvyyttä syntyi erityisesti siitä, oliko Suomen kansalaisten ylipäättään missään tilanteessa sallittua matkustaa ulkomaille ja mistä erityisestä syytä matkustaminen oli sallittu.

Toisin kuin valtioneuvoston kanslian selvityksessä on todettu, valtioneuvoston päätöksistä tiedotettaessa on käytetty myös valtioneuvoston päätöksistä poikkeavia tai niitä yleisellä tasolla kuvailevia sanamuotoja. Esimerkiksi 16.3.2020 julkaistun tiedotteen ilmaisu ”aloitetaan valmistelu Suomen rajojen sulkemiseksi” on ollut osaltaan omiaan antamaan harhaanjohtavan kuvan päätösten oikeudellisesta merkityksestä koskien myös Suomen kansalaisia.

Siinä vaiheessa, kun matkustusrajoituksista ensimmäisiä kertoja päätettiin ja niistä tiedotettiin, tilanne oli kuitenkin poikkeuksellinen. Koronavirustilanne eteni tuolloin nopeasti, mutta epidemian etenemistä Euroopassa ja Suomessa, viruksen tartuttavuudesta tai viruksen aiheuttaman sairauden vakavuudesta ei ollut varmaa tietoa. Tällaisessa tilanteessa on pyritty toimimaan nopeasti, jolloin kaikki päätöksentekoon liittyvä informaatio ei ole ollut kattavaa tai oikeudellisesti täsmällistä. Tällöin sama puutteellisuus ja informaation epätasällisuus on voinut koskea myös tiedottamista.

Valtioneuvoston viestinnässä olennaista on myös varmistaa se, että yleisö saa ymmärrettävällä tavalla myös oikeudellisesti oikeat tiedot oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan. Tämän varmistaminen viestinnässä kuuluu myös valtionhallinnon viestinnän tehtäviin ja tätä tarkoittavat menettelyt ovat osa viestinnästä vastaavilta vaadittavaa huolellista virkatyötä.

## 8. JOHTOPÄÄTÖKSET JA TOIMENPITEET

Totean ensiksi, että Suomen perustuslain 9 §:n mukaan Suomen kansalaista ei saa estää saapumasta maahan. Jokaisella on myös oikeus lähteä maasta. Tähän oikeuteen voidaan lailla säätää välttämättömiä rajoituksia oikeudenkäynnin tai rangaistuksen täytäntöönpanon varmistamiseksi taikka maanpuolustusvelvollisuuden täyttämisen turvaamiseksi. Sisärajavälvonnan palauttamisella, rajanylityspaikkojen sulkemisella ja liikenteen rajoittamisella ei ole puututtu tähän perustuslaissa turvattuun liikkumisvapauteen. Päätökset ovat noudattaneet suhteellisuusperiaatetta ja täyttäneet tulkinnallisesti perustuslain ja rajavartiolain vaatimukset. Päätöksissä mainittu ”välttämätön syy” on kattanut tulkinnallisesti perustuslain suojaamat oikeudet lähteä maasta ja palata maahan. Rajanylityspaikkoja on ollut avoinna siten, että nämä oikeudet ovat myös käytännössä voineet toteutua. Päätösten tarkoituksena on ollut vähentää rajan yli liikkumista koronaviruspandemian leviämisen hidastamiseksi ja edistää kansalaisten perusoikeutta hengen ja terveyden suojaan. Viittaaan tältä osin myös edellä lausumaani koskien velvollisuutta tiedottaa päätöksistä selkeästi ja asianmukaisia sanavalintoja käyttäen.

Toiseksi totean, että valtioneuvostolla on ollut aktiivinen toimintavelvoite suojata väestöä koronavirukselta ja tässä tarkoituksessa estää viruksen leviämistä ja sille altistumista. Perustuslaissa säädetään julkiselle vallalle velvoite turvata jokaiselle riittävät sosiaali- ja terveystaloudelliset palvelut ja edistää väestön terveyttä, mitkä velvoitteet osaltaan toteuttavat perustuslain mukaista oikeutta elämään. Julkisen vallan toimintavelvoite liittyy myös taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen mukaiseen oikeuteen terveyteen ja sen suojeluun sekä vastaaviin oikeuksiin muun muassa lasten ja vammaisten oikeuksien yleissopimuksessa. Taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan sopimuksen oikeus terveyteen on velvoittanut väestötasoisin ennaltaehkäiseviin toimenpiteisiin sekä terveydenhuollon riittävän kapasiteetin ylläpitämiseen ja turvaamiseen sekä erityisessä riskissä olevien väestöryhmien suojeluun. Terveystaloudellisten toimintakäytävien säilyttäminen pandemian aikana on perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta erittäin painava peruste, jolla on yhteys perustuslain 7 §:n 1

momentin julkisen vallan velvollisuuteen turvata jokaisen oikeus elämään sekä turvata myös pandemian oloissa jokaiselle riittävät terveystalvetut sekä edistää väestön terveyttä ja joka oikeuttaa myös ihmisten perusoikeuksiin puuttuvia viranomaistoimia.

Kolmanneksi totean, että tästä näkökulmasta päätökset rajaliikenteen rajoittamisesta ovat toteuttaneet tätä tavoitetta pyrkiessään rajoittamaan liikkumisvapauden rajoittamisesta aiheutuvia haittoja. Rajojen sulkeminen täysin ilman esimerkiksi terveydenhuollon ammattihenkilöstön mahdollisuutta liikkua rajan yli ei olisi toteuttanut lain tarkoitusta kansanterveyttä kohdanneen uhan torjumiseksi. Tällöin myöskään valtiovallan velvollisuus ensisijaisesti turvata ihmisten henki ja terveys ja siihen liittyen turvata terveydenhuoltojärjestelmän toimivuus ei olisi tullut täytetyksi. Punnitessa hengen ja terveyden suojelemista suhteessa liikkumisvapauden rajoittamiseen ei ole voitu asettaa hengenmenetyksille hyväksyttävää määrällistä rajaa. Myöskään eri ikäryhmien tai muiden väestöryhmien henkeä ja terveyttä ei ole voitu asettaa eri asemaan.

Neljänneksi totean, että päätösten suhdetta Euroopan unionin oikeuteen ei ole käsitelty perusoikeuksien ja unionin oikeuden mukaisten vapauksien hyvän toteuttamisen kannalta riittävästi sisäministeriön esittelemien sisärajovalvonnan palauttamista sekä rajanylityspaikkojen sulkemista ja rajaliikenteen rajoittamista koskevien päätösten perustelumuuistoissa. Päätösten valmistelussa ei ole käsitelty riittävästi myöskään niiden suhdetta perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen ja kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Perusoikeusnäkökulmasta olisi tullut tarkastella rajoitustoimien yhteiskunnalle aiheuttamia haittoja suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn. Tässä yhteydessä olisi tullut selkeämmin ottaa huomioon myös saamelaisten oikeudellinen asema. Päätöksissä olisi tullut myös selkeämmin tuoda esiin se, missä määrin kyse on ollut suosituksista ja missä määrin oikeudellisesti velvoittavista päätöksistä.

Johtopäätöksenä katson kuitenkin, että sisäministeriö ei ole esitellessään rajavartiolain nojalla valtioneuvostolle päätökset koskien sisärajovalvonnan palauttamista sekä rajanylityspaikkojen sulkemista ja rajaliikenteen rajoittamista johtanut valtioneuvostoa harhaan tai menetellyt muutoin sillä tavoin, että se olisi edellyttänyt tai edellyttäisi toimiani ylimpänä laillisuusvalvojana.

Kiinnitän kuitenkin sisäministeriön huomiota edellä esiin tuomiini näkökohtiin koskien valtioneuvoston päätösten valmistelua ja siinä huomioon otettavia näkökohtia. Olen tässä arviossani ottanut huomioon erityisesti maaliskuussa 2020 tehtyjen päätösten valmisteluun käytettävissä olleen rajallisen ajan. Tämän jälkeen on kuitenkin ollut käytettävissä valmisteluun enemmän aikaa, jolloin myöhempien tehtyjen päätösten osalta voidaan edellä esittämiäni puutteita pitää merkittävämpinä.

Valtioneuvoston kanslian tiedottamisen osalta korostan, että erityisesti poikkeuksellisessa kriisitilanteessa selkeällä ja informatiivisella tiedottamisella on olennainen merkitys ja viranomaisella on erityinen velvollisuus huolehtia kansalaisten tiedonsaannista. Tiedottamisen merkitystä korostaa se, että nopeasti syntyneessä tilanteessa viranomaisten tiedotteet voivat olla kansalaisten ainoa informaation lähde. Tällöin tiedottamisessa käytettävien asianmukaisten ja oikeudellisesti täsmällisten ilmaisujen merkitys on erityisen korostunut. Tästä syystä kiinnitän valtioneuvoston kanslian huomiota velvollisuuteen käyttää valtioneuvoston päätöksistä tiedotettaessa asianmukaisia ja selkeitä sekä oikeudellisesti täsmällisiä ilmaisuja sekä velvollisuuteen varmistaa viestinnän ymmärrettävyys ja sisällöllinen asianmukaisuus myös sen oikeudellisen sisällön luotettavuuden kannalta.

Viidenneksi totean, että rajavartiolain 15 ja 16 §:n säännökset ovat suppeita ja osaksi tulkinnanvaraisia suhteessa Schengenin säännöstöön ja muuhun unionin oikeuteen. Lainsäädäntöä valmisteltaessa ei ole myöskään otettu huomioon nyt koetun koronaviruksen aiheuttaman pandemian kaltaisia poikkeuksellisia oloja, joissa myöskään tartuntatautilain mukaiset keinot eivät olleet riittäviä ihmisten hengen ja terveyden suojaamiseksi yleisvaaralliselta tartuntataudilta. Käsitykseni mukaan sisäministeriön olisikin arvioitava lainsäädännön muutos- ja kehittämistarpeita. Valtioneuvosto onkin 11.9.2020 tehnyt yleisistunnessaan periaatepäätöksen periaatepäätöksen hybridistrategian toteuttamisesta rajaliikenteessä ja matkustamisessa. Periaatepäätöksessä valmisteltavaksi linjatut terveysturvallisuustoimenpiteet koronaviruksen leviämisen estämiseksi Suomen rajat ylittävissä liikenteessä edellyttävät lainsäädäntötoimia. Periaatepäätöksestä



välittömästi johtuvien lainsäädäntötoimien lisäksi sisäministeriön on tarve laajemminkin yhteistyössä sosiaali- ja terveysministeriön ja oikeusministeriön kanssa koota ja arvioida lainsäädännön muutostarpeita.

Muihin toimenpiteisiin en katso kantelun antavan aihetta.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen