

Perusoikeuksien rajoittaminen – erityistarkastelussa väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annettu laki

Ilona Jolanki  
Pro gradu -tutkielma  
Valtiosääntöoikeus  
Oikeustieteiden tiedekunta  
Lapin yliopisto  
Kevät 2025

**Lapin yliopisto**

Tiedekunta: Oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: Perusoikeuksien rajoittaminen – erityistarkastelussa väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki

Tekijä: Ilona Jolanki

Koulutusohjelma/oppiaine: Oikeustieteet/valtiosääntöoikeus

Työn laji: Pro gradu -tutkielma/Maisteritutkielma X Lisensiaatintutkimus\_\_

Sivumäärä, liitteiden lukumäärä: XV + 76

Vuosi: 2025

**Tiivistelmä:**

Suomi kohtasi vuonna 2023 Venäjän federaation vastaisella rajalla uuden poliittisen ja oikeudellisesti haastavan ilmiön – hybridivaikuttamisen. Tarkemmin ilmiössä oli kyse maahantulijoiden välineellistämistä. Ilmiön torjumiseksi säädettiin väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki (482/2024, myöhemmin rajaturvallisuuslaki). Tutkielman tarkoituksena on selvittää, miten hybridivaikuttaminen vaikuttaa perusoikeuksien rajoittamiseen. Perusoikeuksien rajoittamista tutkitaan erityisesti rajaturvallisuuslain avulla. Rajaturvallisuuslaki aiheuttaa merkittäviä perusoikeusrajoituksia erityisesti kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksiin.

Tutkielma on lainopillinen. Tutkielmalle asetetut tutkimuskysymykset ovat seuraavat. Onko rajaturvallisuuslaki oikeasuhtainen ja välttämätön keino torjua välineellistettyä maahantuloa? Saako kansallinen turvallisuus ja valtion suverenisuus perusoikeuspunninnassa suuremman painoarvon kuin oikeus kansainväliseen suojeluun? Onko hybridivaikuttamiseen varautuminen ja sen torjunta riittävä peruste perusoikeuksien rajoittamiseen? Lisäksi tutkielmassa täsmennetään hybridivaikuttamisen käsitettä.

Rajaturvallisuuslaki on Suomen voimassa olevan lainsäädännön perusteella ainoa laki, joka nimellisesti torjuu välineellistettyä maahantuloa. Rajaturvallisuuslain sääntely on kuitenkin osittain ristiriidassa Suomen perustuslain (731/1999) kanssa. Laki sääntelee rajavartiolaiton (578/2005) ja valmiuslain (1552/2011) kanssa päällekkäisistä asioista. Kansallinen turvallisuus ja valtiosuverenisuus katsotaan painavimmiksi perusteiksi kuin kansainvälistä suojelua hakevalle henkilölle kuuluvat oikeudet. Hybridivaikuttamiseen vastaaminen edellyttää kuitenkin joko uudenlaista oikeudellista tulkintaa tai kansainvälisoikeudellisia toimia.

Avainsanat: valtiosääntöoikeus, perusoikeuksien rajoittaminen, hybridivaikuttaminen, välineellistetty maahantulo

X Tutkielma ei sisällä muita kuin tekijän omia henkilötietoja.

## Lähteet

### Virallislähteet

Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta 1/2022 vp: valtioneuvoston julkaisu 2022:18. (VSN 1/2022 vp).

EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta. COM(2021) 891 final.

Hallintovaliokunnan mietintö 15/2024 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi 53/2024 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp.

Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 28/2003 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta 198/2017 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta 63/2022 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta 94/2022 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi ulkomaalaislain ja kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetun lain 13 §:n muuttamisesta 30/2024 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi 53/2024 vp.

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta 18/2025 vp.

Kansallinen riskiarvio 2018: Sisäministeriön julkaisuja 2019:5.

Korkeimman hallinto-oikeuden eduskunnan hallintovaliokunnalle antama lausuntohallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. KHOhal/1460/2024.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 12/1982 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 8/1995 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi poliisin tehtävien suorittamisesta puolustusvoimissa 57/1995 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/1996 vp – Hallituksen esitys 81/1996 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 1a/1998 vp – Hallituksen esitys laiksi metsänhoitoyhdistyksistä 171/1997 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 13/1998 vp – Hallituksen esitys Suomen liittymisestä tarkastusten asteittaista lakkauttamista yhteisillä rajoilla koskeviin Schengen sopimukseen tehdyn pöytäkirjan ja sopimuksen sekä yhteistyöstä henkilöiden tarkastusten lakkauttamiseksi yhteisillä rajoilla Islannin ja Norjan kanssa tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä sekä niihin liittyviksi laeiksi.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 23/1998 vp – Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2000 vp – Hallituksen esitys laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta 15/2000 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 70/2002 vp - Hallituksen esitys laeiksi perusopetuslain, lukiolain, ammatillisesta koulutuksesta annetun lain sekä ammatillisesta aikuiskoulutuksesta annetun lain 11 ja 16 §:n muuttamisesta 205/2002 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 18/2003 vp – Hallituksen esitys laiksi rikoksen johdosta tapahtuvasta luovuttamisesta Suomen ja muiden Euroopan unionin jäsenvaltioiden välillä sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 88/2003 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 11/2005 vp - Hallituksen esitys laiksi poliisilain muuttamisesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 266/2004 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/2012 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle biopankkilaiksi sekä laeiksi ihmisen elimien, kudoksien ja solujen lääketieteellisestä käytöstä annetun lain ja potilaan asemasta ja oikeuksista annetun lain muuttamiseksi 86/2011 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 10/2016 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle tullilaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi 153/2015 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 20/2017 vp – Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi (määritelmäasetus) 35/2016 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 7/2020 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi majoitus- ja ravitsemistoiminnasta annetun lain väliaikaisesta muuttamisesta 25/2020 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 14/2020 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta 72/2020 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 15/2022 vp – U 7/2022 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 16/2022 vp – U 15/2022 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 37/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolaitain muuttamisesta 94/2022 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 44/2022 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta 103/2022 vp.

Perustuslakivaliokunnan lausunto 26/2024 vp – HE 53/2024 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 25/1994 vp – Perustuslakivaliokunnan mietintö n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta 309/1993 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 10/1998 vp. – Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi 1/1998 vp.

Perustuslakivaliokunnan mietintö 4/2018 vp – Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta 198/2017 vp.

Sisäministeriön muistio 2023: Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä SM/2023/4.

Sisäministeriön muistio 2024a: valtioneuvoston päätöksestä SM/2024/19: Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.

Sisäministeriön muistio 2024b: Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä SM/2023/27.

Suomen laki I, 2017.

Valtioneuvoston oikeuskanslerin lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle OKV/1323/22/2024.

Valtioneuvoston periaatepäätös: Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2.11.2017.

Valtioneuvoston puolustuselonteko: Valtioneuvoston julkaisu 2021:78.

Valtioneuvoston päätös SM/2023/4: Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.

Valtioneuvoston päätös SM/2024/5: Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.

Valtioneuvoston päätös SM/2023/9: Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä tehdyn valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta.

Valtioneuvoston päätös SM/2023/15: Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.

Valtioneuvoston päätös SM/2024/19: Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä tehdyn valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta.

Valtioneuvoston päätös SM/2023/24: Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.

Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta: Valtioneuvoston julkaisuja 2021:48.

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko: Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30.

Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa: Oikeusministeriön julkaisuja 2019:18.

Yhdenvertaisuusvaltuutetun lausunto hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp) YVV/1018/2024.

### **Perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä 53/2024 vp annetut kirjalliset lausunnot.**

Dahlberg Maija. Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp). Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE 53/2024 vp PeV 11.06.2024. (Dahlberg 2024a).

Hidén Mikael, PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 5.7.2024 KELLO 9.00 Hallintovaliokunnan mietintöluonnos, joka valiokunnassa on laadittu valiokunnan saatua perustuslakivaliokunnan 18.6.2024 päivätyn lausunnon PeVL 26/2024 vp, joka koskee hallituksen esitystä HE 53/2024 vp laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE/53/2024 vp PeV 05.07.2024. (Hidén 2024a).

Hidén Mikael, PERUSTUSLAKIVALIOKUNTA 11.6.2024 KELLO 8.00 HE 53/2024 vp laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE 53/2024 vp PeV 11.06.2024. (Hidén 2024b).

Koskenniemi Martti, Lausunto Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle. Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE 53/2024 vp PeV 11.06.2024.

Koskentausta Lauri, Oikeusministeriön lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp). Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE 53/2024 vp PeV 30.05.2024. (Oikeusministeriö 2024).

Leino-Sandberg Päivi. Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE 53/2024 vp PeV 07.06.2024.

Melander Sakari, Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE/53/2024 vp PeV 06.06.2024.

Mutanen Anu, lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 VP). Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE/53/2024 vp PeV 06.06.2024.

Mäenpää Olli, Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE/53/2024 vp PeV 06.06.2024.

Nykänen Eeva. Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE 53/2024 vp PeV 11.06.2024.

Ojanen Tuomas, Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE 53/2024 vp PeV 11.06.2024.

Pirjatanniemi Elina, Lausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi HE 53/2024 vp. Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE 53/2024 vp PeV 07.06.2024.

Raitio Juha, lausunto (HE 53/2024 vp.) Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE 53/2024 vp PeV 07.06.2024.

Sormunen Milka, Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp). Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE 53/2024 vp PeV 11.06.2024.

Viljanen Jukka, HE 53/2024 vp, hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi. Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE/53/2024 vp PeV 06.06.2024. (Jukka Viljanen 2024).

Viljanen Veli-Pekka. Perustuslakivaliokunnalle annettu asiantuntijalausunto HE 53/2024 vp PeV 12.06.2024. (Viljanen 2024).

### **Kirjallisuuslähteet**

Aarnio Aulis, Mitä lainoppi on? Tammi 1978.

Aarnio Aulis, Oikeussäännösten tulkinnasta. Juridica 1982.

Aarnio Aulis, Tulkinnan taito – ajatuksia oikeudesta, oikeustieteestä ja yhteiskunnasta. WSOY 2006.

Aer Janne, Ulkomaalaisoikeuden perusteet. Alma Talent 2016.

Buure-Hägglund Kaarina, Suomen kriisilainsäädäntö. WSOY Lakitieto 2002.

Hallberg Pekka – Karapuu Heikki – Ojanen Tuomas – Scheinin Martin – Tuori Kaarlo – Viljanen Veli-Pekka, Perusoikeudet. 2. uud. p. WSOYpro 2011. (Hallberg ym. 2011).

Hidén Mikael– Ilkka Saraviita: Valtiosääntöoikeuden pääpiirteet. 6. uud. p. Lakimiesliiton kustannus 1994.

Hidén Mikael, Perusoikeuksien yleisiä kysymyksiä, s. 1–28 teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet Suomessa. Lakimiesliiton kustannus 1999.

Honko Kristiina: Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa ympäristössä, s. 5–83 teoksessa Antti Kolehmainen (toim.) – Soili Nystén-Haarala, Oikeustiede–Jurisprudentia: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja L 2017.

Husa Jaakko, Yleinen valtiosääntöoikeus. Joensuun yliopistopaino 1997.

Husa Jaakko, Perusoikeudet valtiosääntöoikeudessa ja valtiosääntöoikeustieteessä, s.273–307 teoksessa Liisa Nieminen (toim.), Perusoikeudet Suomessa. Lakimiesliiton kustannus 1999.

Husa Jaakko, Non liquet?: vallanjako, perusoikeudet, systematisointi – oikeuden ja politiikan välisiä rajankäyntejä. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. A-sarja, N:o 254. 2004.

Husa Jaakko – Jyränki Antero, Valtiosääntöoikeus. 2. uud. p. Kauppakamari 2021.

Jyränki Antero, Perustuslakiuudistus. Tammi 1974.

Jyränki Antero, Valta ja vapaus. Kaksikymmentäkolme luentoa valtiosääntöoikeuden yleisistä kysymyksistä. Lakimiesliiton kustannus 1994.

Jyränki Antero, Uusi perustuslakimme. Iura nova 2000.

Jyränki Antero, Valta ja vapaus: valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. Talentum: Lakimiesliiton kustannus 2003.

Kastari Paavo, Eduskunnan hajoitus Suomen oikeuden mukaan. Suomalaisen lakimiesten yhdistyksen julkaisuja N:o 21. Suomalainen lakimiesyhdistys 1940.

Kastari Paavo, Suomen valtiosääntö. Suomalaisen lakimiesyhdistyksen julkaisuja B-sarja N:o 179. Lainopillisen ylioppilastiedekunnan kustannustoimikunta 1977.

Kelsen Hans, Puhdas oikeusoppi [1960]. Suom. Olli Nikkola. WSOY 1968.

Kultalahti Jukka, Globalisaatio oikeudellisen sääntelyn haasteena, s. 357–372 teoksessa Pia Letto-Vanamo, Olli Mäenpää, Tuomas Ojanen (toim.), Juhlajulkaisu Mikael Hidén 1939–7/12–2009. Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja. C-sarja N:o 40. Suomalainen lakimiesyhdistys 2009.

Lavapuro Juha, Perustuslakivaliokunta perustuslain vartijana, s. 77–94 teoksessa Matti Wi-berg (toim.), Perustuslakihaasteet. Edita 2010.

Länsineva Pekka, Perusoikeudet – nyt, ss. 103–119 teoksessa Pekka Länsineva – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A N:o 32. Turun yliopisto 1998.

Meres-Wuori Ora, Valta ja valtiosääntö, Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen valtajärjestelmä. Unigrafia 2014.

Merikoski Veli, Muuttumaton, muuttuva valtiosääntömme. Werner Söderström osakeyhtiö 1969.

Mäenpää Olli, Hallinto-oikeus. 3. uud. p. Alma Media 2023. Päivittyvä verkkajulkaisu.

Niemivuo Matti, Lainvalmistelu – oikeudelliset perusteet ja käytäntö. Kauppakamari 2020.

Pellonpää Matti – Gullans Monica – Pölönen Pasi – Tapanila Antti, Euroopan ihmisoikeussopimus. 6. uud. p. Alma Talent 2018. (Pellonpää ym.).

Perustuslaki 2000. Yhtenäisen perustuslain tarve ja keskeiset valtiosääntöoikeudelliset ongelmat. Työryhmän mietintö. Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995.

Pohjolainen Teuvo, Kansalaisten perusoikeudet ja poikkeuslainsäädäntö. Tutkimus perusoikeuksia koskevien poikkeuslakien tavoitteista ja merkityksestä eri väestöryhmillä. Finnpublishers 1980.

Pohjolainen Teuvo, Nykyajan perustuslait ja valtiosäännöt. Finnpublishers 1988.

Pohjolainen Teuvo, Perusoikeusjärjestelmään kohdistuvat haasteet ja odotukset. Oikeustieteen päivillä 1.9.1988 Lapin korkeakoulussa pidetty alustus. Lapin yliopiston hallintotieteellisiä julkaisuja. C. Katsauksia ja puheenvuoroja 1. Lapin yliopisto 1992.

Puurunen Tapio, Perus- ja ihmisoikeusrajoitusten sääntelytarkkuudesta eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä, ss. 337–426 teoksessa Antti Kolehmainen (toim.) – Soili Nystén-Haarala, Jurisprudentia: Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen vuosikirja L 2017.

Raitio Juha – Rosas Allan – Pohjankoski Pekka (toim.), Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39. Valtioneuvoston kanslia 2022. (Raitio ym. 2022).

Saraviita Ilkka, Suomen perusoikeusjärjestelmä. Pandecta Oy 1998.

Saraviita Ilkka, Perustuslaki 2000. Kauppakaari 2000.

Saraviita Ilkka, Valtiosääntöoikeuden perusteet. Lakimiesliiton kustannus 2001.

Saraviita Ilkka, Suomalainen perusoikeusjärjestelmä. Talentum 2005.

Saraviita Ilkka, Perustuslaki. 2. uud. p. Talentum 2011.

Scheinin Martin, Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa. Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä. Suomalainen lakimiesyhdistys 1991.

Scheinin Martin, Lisiä oppiin perusoikeussäännösten velvoittamista tahoista, ss. 229–236 teoksessa Pekka Länsineva – Veli-Pekka Viljanen (toim.), Perusoikeuspuheenvuoroja. Turun yliopiston oikeustieteellisen tiedekunnan julkaisuja. Julkisoikeuden sarja A N:o 32. Turun yliopisto 1998.

Similä Jaakko, Kansainvälinen suojelu teoksessa Heikki Kallio – Toomas Kotkas – Jaana, Paalander (toim.), Ulkomaalaisoikeus. Alma Talent 2018.

Tuori Kaarlo, Foucault'n oikeus: kirjoituksia oikeudesta ja sen tutkimisesta. WSOY lakitieto 2002.

Viljanen Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Alma Talent Oy 2001.

### **Artikkelit**

Aine Antti – Nurmi Veli-Pekka – Valtonen Vesa, Oikeuden resilienssi, perusoikeudet ja kokonaisturvallisuus. *Lakimies* 6/2022, s. 841–873. (Aine ym. 2022).

Dahlberg Maija, Valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijuus perustuslakivaliokunnassa. *Oikeus* 4/2022, s. 486–515.

Dahlberg Maija, Poliitiikan vaikutus perustuslain tulkintaan – esimerkkinä lakien ennakkollinen perustuslainmukaisuuden valvonta perustuslakivaliokunnassa. *Lakimies* 3–4/2024, s. 364–387. (Dahlberg 2024b).

Harrikari Timo – Lindroos-Hovinheimo Susanna, Turvallistaminen – Oikeutta, politiikkaa vai mitä? *Oikeus* 1/2013, s. 1–3.

Hautamäki Veli-Pekka, Perusoikeuden ydinalue argumenttina. *Lakimies* 1/2011, s. 82–89.

Hidén Mikael – Normaali, kohtuullinen, järkevä ja muita kuvauksia. Hajahuomioita suhtautumisista perusoikeussuojan rajanvetokriteereihin. *Lakimies* 7–8/2002, s. 1168–1184.

Husa Jaakko, Valtiosääntöoikeuden luonne, yleiset opit ja poikkeuslaki-instituutio – suuntaviivoja uudelle systematiikalle? *Lakimies* 2/2007, s. 183–207.

Koivisto Ida, Oikeusturva – kehittyvä perusoikeus? *Lakimies* 6/2013, s. 1032–1054.

Karhu Juha, Perusoikeudet ja oikeuslähdeoppi. *Lakimies* 5/2003, s. 789–807.

Käihkö Ilmari, The Evolution of Hybrid War: Implications for Strategy and the Military Profession. *Parameters* (Carlisle, Pa.) 2021–09, 2021a Vol.51 (3), p. 115–127.

Lavapuro Juha, Yleinen järjestys ja turvallisuus: kollektiivinen hyvä. *Lakimies* 3/2000, s. 412–422.

Lavapuro Juha, Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. *Oikeus* 2010 (39); 1; s.6–27.

Lavapuro Juha, Oikeuden resilienssi. *Lakimies* 7–8/2020, s. 1262–1267.

Länsineva Pekka, Perusoikeuskeskustelun kriittiset pisteet? *Lakimies* 2/2004, s. 274–285.

Neuvonen Riku – Rautiainen Pauli, Perusoikeuksien tunnistaminen ja niiden sisällön määrittäminen Suomen perusoikeusjärjestelmässä. *Lakimies* 1/2015, s. 28–53.

Nikula Paavo, Perusoikeudet ja lainsäädäntö. *Lakimies* 6–7/1999, s. 878–886.

Nuotio Kimmo, Oikeuslähteet ja yleiset opit. *Lakimies* 7–8/2004, s. 1267–1291.

Pirjatanniemi Elina, Muukalaisia ja muita ihmisiä. *Lakimies* 7–8/2014, s. 953–971.

Pirjola Jari, Palauttamiskielto. Non-refoulement-periaatteesta kolmessa ihmisoikeussopimuksessa. Lakimies 5/2002, s. 741–756.

Scheinin Martin, Poikkeuslait ja perusoikeusuudistus. Lakimies 5–6/1996, s. 816–831.

Sormunen Milka, Järjestelmä, oikeudelliset reunaehdot vai järjestelmään kohdistuvat odotukset? EU:n turvapaikkajärjestelmän vanhentumisen kolme tasoa. Lakimies 3–4/2022, s. 513–542.

Tuori Kaarlo, Yleinen järjestys ja turvallisuus – perusoikeusko? Lakimies 6–7/1999, s. 920–931.

Viljanen Veli-Pekka, Muita perustuslaki- ja valtiosääntökysymyksiä. Poikkeuslakien välttämisen periaate. Lakimies 6–7/1999, s. 961–972.

## Muut lähteet

Eduskunta > Etusivu > Tiedotteet > Täysistunto > Eduskunta hyväksyi nk. käännytyslain äänin 167–31 2024. Saatavissa: <https://www.eduskunta.fi/FI/tiedotteet/Sivut/eduskunta-hyvaksyi-nk-kaannytyslain.aspx> (käyty 3.10.2024).

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus > Etusivu > Hybrid Threats > Hybrid Threats as a concept 2024. Saatavissa: <https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/> (käyty 7.10.2024).

Euroopan parlamentti > Etusivu > Tietoa parlamentista > Demokratia ja ihmisoikeudet > Perusoikeudet EU:ssa > Turvapaikkaoikeuden takaaminen 2024. Saatavissa: <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/fi/democracy-and-human-rights/fundamental-rights-in-the-eu/guaranteeing-the-right-to-asylum> (käyty 3.10.2024).

Finlex > Julkaisut > Lainkirjoittajan opas 2025. Saatavissa: <https://lainkirjoittaja.finlex.fi/> (käyty 12.2.2025). (Lainkirjoittajan opas 2025.)

Kotimaisten kielten keskus > Etusivu > Ajankohtaista > Kuukauden sana > Kuukauden sana heinäkuussa 2024 on käännytyslaki 2024. Saatavissa: <https://kotus.fi/kuukauden-sana-heina-kuussa-2024-on-kaannytyslaki/> (käyty 21.3.2025).

Sisäministeriö > Etusivu > Tiedotteet ja uutiset > Hallitus valmistelee rajaturvallisuuslain voimassaolon jatkamista 2025. Saatavissa: <https://intermin.fi/-/hallitus-valmistelee-rajaturvallisuuslain-voimassaolon-jatkamista> (käyty 4.2.2025).

STT 2024 > Etusivu > Haku > Uutissuomalainen: Enemmistö suomalaisista kannattaa käännytyslakia. Saatavissa: <https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010525770.html> (käyty 29.4.2025).

Traficom > Etusivu > Hae sivustolta > Rajanylityspaikat 2021. Saatavissa: <https://tieto.traficom.fi/fi/tilastot/rajanylityspaikat?toggle=L%C3%A4hteet%20ja%20lis%C3%A4tiedot&toggle=Katso%20rajanylityspaikat> (käyty 13.2.2025).

Valtioneuvosto 2024 > Etusivu > Tiedotteet > Hallituksen esitys rajaturvallisuuslaiksi eduskunnalle 2024. Saatavissa: <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/hallituksen-esitys-rajaturvallisuus-laiksi-eduskunnalle> (käyty 21.3.2025).

## Sisällys

<b>Lähteet</b> .....	<b>III</b>
<b>Lyhenteet</b> .....	<b>XV</b>
<b>1. Johdanto</b> .....	<b>1</b>
1.1 Tutkimusteeman taustaa .....	1
1.1.1 Suomen ja Venäjän federaation maarajaa koskevat toimenpiteet.....	1
1.1.2 Hybridivaikuttamiseen reagoiminen kiistellyllä lainsäädännöllä.....	3
1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus .....	6
1.3 Tutkimuksen tehtävä.....	6
1.4 Tutkimusaineisto ja -metodi.....	7
1.5 Tutkimuksen rakenne .....	9
1.6 Tutkimuksen keskeiset käsitteet.....	10
1.6.1 Hybridivaikuttaminen .....	10
1.6.2 Välineellistetty maahantulo .....	11
<b>2. Valtiosääntöoikeuden yleiset opit</b> .....	<b>13</b>
2.1 Valtiosääntöoikeuden perusteet.....	13
2.2 Valtiosääntöoikeuden peruskäsitteistä.....	14
2.2.1 Perustuslaki .....	14
2.2.2 Perusoikeus .....	15
2.3 Perusoikeuksien yleiset rajoituskriteerit.....	16
2.4 Poikkeuslakimenettelystä ja sen välttämisestä .....	18
2.5 Valtiosääntöoikeudellisesta normihierarkiasta .....	20
<b>3. Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain ongelmista</b> .....	<b>22</b>
3.1 Rajaturvallisuuslain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta .....	22
3.2 Oikeusturvajärjestelyistä .....	25
3.3 Ristiriitaisuus ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa .....	28
3.4 Rajaturvallisuuslain poikkeuslakiasemasta.....	30
3.4.1 Rajaturvallisuuslain vaikutuksesta perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen .....	30
3.4.2 Rajaturvallisuuslain poikkeusalan rajaamisesta .....	31
<b>4. Vaihtoehtoiset ratkaisut rajaturvallisuuslain sijaan</b> .....	<b>33</b>
4.1 Lähtökohdat.....	33
4.2 Ulkomaalaislaki .....	34
4.3 Rajavartiolain 16 § .....	37
4.4 Valmiuslaki.....	41

4.5 Geneven pakolaissopimuksen uudistaminen.....	44
<b>5. Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain suhteesta palautuskieltoon .....</b>	<b>46</b>
5.1 Lähtökohdat.....	46
5.2 Kuka voi hakea kansainvälistä suojelua rajaturvallisuuslakia sovellettaessa? .....	48
5.2.1 Maahanpääsyn estäminen ja maasta poistaminen.....	48
5.2.2 Poikkeussäätely.....	51
5.2.3 Rajaturvallisuuslain tarkoittama vaikuttamisen välineenä oleva henkilö .....	54
5.3 Palautuskielto – perustuslakiin sisältyvä ehdoton sääntö.....	57
5.4 Palautuskiellon ehdottomuus ja rajaturvallisuuslaki .....	60
<b>6. Rajaturvallisuuslaki valtion täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta .</b>	<b>65</b>
6.1 Lähtökohdat.....	65
6.2 Täysivaltaisuudesta.....	66
6.3 Turvallisuudesta .....	68
<b>7. Päätäntä .....</b>	<b>72</b>

## Lyhenteet

EU	Euroopan unioni
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
PeL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	Perustuslakivaliokunnan mietintö

# 1. Johdanto

## 1.1 Tutkimusteeman taustaa

### 1.1.1 Suomen ja Venäjän federaation maarajaa koskevat toimenpiteet

Oikeuden ja politiikan maailma on muuttunut merkittäväällä tavalla 2020-luvulla. Turvallisuustilanne Euroopassa on viime vuosina eittämättä heikentynyt. Venäjä aloitti 24.2.2022 hyökkäyssodan Ukrainaa vastaan. Tämä vaikutti niin koko Euroopan turvallisuuteen kuin maailmanpoliittiseen tilanteeseen. Turvallisuusympäristön muutokset heijastuvat myös Suomen rajaturvallisuustilanteeseen erityisesti itärajalla ja merialueella. Turvallisuusympäristön muuttuessa Suomi on kohdannut valtakunnanrajallaan poliittisesti ja oikeudellisesti haastavan ilmiön – hybridivaikuttamisen. Erityisesti Suomi on joutunut reagoimaan hybridivaikuttamisen konkreettiseen ilmentymään eli muuttoliikkeen välineellistämiseen itäisellä valtakunnanrajalla.<sup>1</sup>

Vuonna 2023 itärajan rajaturvallisuustilanne muuttui poikkeuksellisella tavalla. Auki olleille rajanylityspaikoille alkoi lyhyessä ajassa kertyä satoja henkilöitä Venäjän viranomaisten myötävaikutuksella. Ennen vuotta 2015 ja 2016 ja vuoteen 2023 asti Suomen itärajalla on ollut joitakin kymmeniä ilman maahantuloedellytyksiä Suomeen saapuneita henkilöitä. Kevääseen 2024 mennessä rajanylityspaikkojen kautta Suomeen saapui yli 1 300 henkilöä. Lisäksi Venäjän rajaviranomaisten toiminnassa oli samaan aikaan tapahtunut merkittävä muutos huonompaan, vaikka Venäjä perinteisesti kontrolloi raja-alueitaan huolellisesti.<sup>2</sup> Tähän muuttoliikkeen välineellistämiseen varautuminen vaati reagoimista valtion tasolla. Hybridivaikuttamiseen ja turvallisuusympäristön muutokseen tuli valtion tasolla reagoida tarvittavin operatiivisin, oikeudellisin, diplomaattisin ja taloudellisin keinoin.<sup>3</sup>

Valtioneuvosto reagoi maahantulon välineellistämiseen pääasiallisesti sulkemalla rajanylityspaikkoja sekä keskittämällä kansainvälisen suojelun hakemisen tietyille rajanylityspaikoille ilmiön kontrolloimiseksi. Päätösten perusteena oli rajavartiolaki (578/2005). Rajavartiolain nojalla valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen

---

<sup>1</sup> Sisäministeriön muistio 2023a, s. 1.

<sup>2</sup> HE 53/2024 vp, s. 8–9.

<sup>3</sup> VNS 1/2022 vp, s. 31.

rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen tai rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi (rajavartiolaki 16.1 §). Rajavartiolain nojalla on lisäksi mahdollista keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan rajavartiolaissa mainittujen edellytysten täytyessä (rajavartiolaki 16.2 §).

Hybridivaikuttamisen takia valtioneuvosto sulki 18.11.2023 alkaen Suomen ja Venäjän federaation välisen maarajan Vaalimaan, Nuijamaan, Imatran ja Niiralan rajanylityspaikat. Kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettiin Vartiuksen ja Sallan rajanylityspaikoille. Auki olleilla Vainikkalan, Kuusamon ja Raja-Joosepin rajanylityspaikoilla kansainvälisen suojelun hakeminen ei ollut mahdollista. Kansainvälinen suojele keskittyi Vartiuksen ja Sallan rajanylityspaikoille.<sup>4</sup> Pian tämän jälkeen valtioneuvosto muutti päätöstään rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun keskittämisestä. Valtioneuvosto sulki 24.11.2023 alkaen myös Vartiuksen, Kuusamon ja Sallan rajanylityspaikat. Kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettiin Raja-Joosepin rajanylityspaikalle. Kansainvälistä suojele ei voinut hakea muilla Suomen ja Venäjän välisillä maarajan rajanylityspaikoilla. Vainikkalan rajanylityspaikka oli kuitenkin edelleen avoinna. Kansainvälisen suojelun hakeminen ei tosin ollut siellä mahdollista. Perusteena sulkemiselle oli sääntöjenvastaisen maahantulon laajentuminen auki jätetyille Vartiuksen, Kuusamon ja Sallan rajanylityspaikoille.<sup>5</sup>

Tämän jälkeen valtioneuvosto kumosi mainitun päätöksen ja päätti sulkea Vaalimaan, Nuijamaan, Imatran, Niiralan, Vartiuksen, Kuusamon ja Sallan lisäksi myös Raja-Joosepin rajanylityspaikan. Valtioneuvoston uudessa päätöksessä keskitettiin kaikki kansainvälisen suojelun hakeminen Suomen ulkorajoilla 30.11.2023 alkaen rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) mukaan säädetyille lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille. Päätös oli voimassa 13.12.2023 saakka.<sup>6</sup> Tämän seurauksena sääntöjenvastainen maahantulo Suomen itärajalla pysähtyi. Viranomaisten perustellun arvion mukaan uhka ilmiön jatkumisesta oli kuitenkin ilmeinen. Rajoituksia päätettiin edelleen jatkaa. Valtioneuvosto päätti 14.12.2023 alkaen pitää Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla Nuijamaan, Imatran, Vartiuksen, Kuusamon, Sallan ja Raja-Joosepin rajanylityspaikat suljettuina. Kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettiin Vaalimaan ja Niiralan

---

<sup>4</sup> Valtioneuvoston päätös SM/2023/4.

<sup>5</sup> Valtioneuvoston päätös SM/2023/9.

<sup>6</sup> Valtioneuvoston päätös SM/2023/15.

rajanylityspaikoille. Päätös oli voimassa 14.1.2024 saakka.<sup>7</sup> Muutama päivä myöhemmin valtioneuvosto teki uuden päätöksen, joka korvasi kyseisen päätöksen. Uudella päätöksellä suljettiin uudelleen myös Vaalimaan ja Niiralan rajanylityspaikat ja kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettiin lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille. Päätös oli voimassa 14.1.2024 asti.<sup>8</sup>

Valtioneuvosto teki 11.1.2024 uuden päätöksen (SM/2024/3), jolla se pysytti kansainvälisen suojelun keskittämisen lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille. Itärajan rajanylityspaikat Vainikkalaa lukuun ottamatta pysyivät edelleen suljettuina. Päätös oli voimassa 11.2.2024 asti. Jälleen 12.2.2024 valtioneuvosto päätti pysyttää päätöksen sisällön samana ja jatkoi rajanylityspaikkojen sulkua sekä kansainvälisen suojelun keskittämistä 14.4.2024 saakka.<sup>9</sup> Tämän jälkeen valtioneuvosto päätti sulkea toistaiseksi kaikki itärajan rajanylityspaikat Vainikkalaa lukuun ottamatta. Valtioneuvosto keskitti kansainvälisen suojelun hakemisen Suomen ulkorajoilla lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille lukuun ottamatta suljettuja Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion rajanylityspaikkoja. Päätöksen todettiin olevan voimassa niin kauan kuin se on välttämätöntä ja päätös kumotaan tai sitä muutetaan, jos se ei ole enää välttämätön kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.<sup>10</sup> Tutkielman kirjoittamishetkellä rajanylityspaikat ovat edelleen toistaiseksi suljettuina ja kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille.

### 1.1.2 Hybridivaikuttamiseen reagoiminen kiistellyllä lainsäädännöllä

Alle vuoden sisällä itäisen maarajan rajanylityspaikkojen ensimmäisestä sulkemisesta eduskunta hyväksyi lakiehdotuksen väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024, myöhemmin rajaturvallisuuslaki)<sup>11</sup>. Uuteen maailmanpoliittiseen tilanteeseen jouduttiin siis reagoimaan verrattain nopeasti. Kun laki hyväksyttiin, Suomen ja Venäjän väliset maarajan rajanylityspaikat olivat edelleen suljettuina. Kansainvälisen suojelun

---

<sup>7</sup> Valtioneuvoston päätös SM/2023/24.

<sup>8</sup> Sisäministeriön muistio 2024b, s 2.

<sup>9</sup> Valtioneuvoston päätös SM/2024/5.

<sup>10</sup> Valtioneuvoston päätös SM/2024/19.

<sup>11</sup> Eduskunta 2024.

hakeminen oli keskitetty rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetun valtioneuvoston asetuksen (901/2006) mukaan säädetyille lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille lukuun ottamatta suljettua Haapasaaren, Nuijamaan sataman ja Santion rajanylityspaikkoja.<sup>12</sup>

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi hyväksyttiin lisäksi kiireellisenä ns. poikkeuslakina. Lain tarkoituksena on mahdollistaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen rajatulla osalla Suomen valtakunnanraja ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Lain tavoitteena on torjua Suomeen kohdistettavaa maahantulon välineellistämisen muodossa tapahtuvaa hybridivaikuttamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua välineellistetyn maahantulon vakavimpiin muotoihin.<sup>13</sup>

Oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan oikeudellinen realiteetti on, että valtiosääntöoikeus ja politiikka elävät symbioosissa toistensa kanssa. Ne ovat tietenkin tietyssä suhteessa itsenäisiä, mutta esimerkiksi valtiosääntöiset muutokset ja ratkaisut heijastelevat myös poliittista todellisuutta.<sup>14</sup> Juuri tämä oikeuden ja politiikan liitto luo valtiosääntöoikeudelliseen tutkimukseen sille ominaisen ominaispiirteen. Tutkimuksessa on siis huomioitava myös vallalla oleva poliittinen todellisuus ja kulttuuri, joissa valtiosääntöä toteutetaan<sup>15</sup>.

Myös rajaturvallisuuslain kohdalla kyse oli niin oikeudellisesti kuin poliittisestikin erittäin merkityksellisestä asiasta, joka herätti laajaa kiinnostusta ja huomiota myös kansalaisissa. Laki herätti kiivasta keskustelua sekä ihmisoikeuksista että Suomen turvallisuudesta. Aihe oli jakaantunut näihin teemoihin juuri siitä syystä, että lailla voidaan rajoittaa Suomen perustuslakiin (731/1999, myöhemmin PeL) sisältyvää oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Tätä perusteltiin nimenomaan Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden varmistamisella. Laki hyväksyttiin osana pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelmaa, johon kuuluivat tavoitteet

---

<sup>12</sup> Sisäministeriön muistio 2024a, s. 16. Tutkimuksen kirjoittamishetkellä mainitut rajanylityspaikat ovat edelleen suljettuina. Päätös on voimassa toistaiseksi.

<sup>13</sup> HE 53/2024 vp, s. 1.

<sup>14</sup> Husa – Jyränki 2021, s. 21. Ks. myös Husa 1997, s. 4. Husa toteaa, että juridiikkaa, politiikkaa ja historiaa ei voi aina erottaa toisistaan, sillä ne ovat toisiinsa vahvasti sidoksissa.

<sup>15</sup> Husa 1997, s. 24, 74–75. On kuitenkin huomioitava, että valtiosääntö ja varsinainen puoluepolitiikka eivät ole keskenään samaistettavissa. Valtiosääntö on nimenomaan se juridinen väline, jolla politiikka muuntuu oikeudeksi.

rajaturvallisuuden varmistamisesta, ennakoivasta hybridiuhkiin varautumisesta sekä valmiuden, varautumisen ja hallinnon resilienssin huomioimisesta.<sup>16</sup>

Aiheen painava poliittinen painoarvo näkyi myös esimerkiksi siinä, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetusta laista käytettiin ja käytetään edelleen useita erilaisia lyhempiä nimityksiä. Lain virallinen nimi on väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki, mutta siitä käytetään myös nimityksiä *rajalaki*, *rajaturvallisuuslaki* ja *käännytyslaki*. On selvää, että käytetyt nimet painottavat lain tarkoitusperiä eri tavoin. *Rajalaki* ja *rajaturvallisuuslaki* eittämättä korostavat lain turvallisuusnäkökulmaa. *Käännytyslaki* puolestaan huomioi kansainvälisen suojelun hakemiseen kohdistuvat perusoikeusrajoitukset.<sup>17</sup> Tutkielmassa on valittu käytettävän väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetusta laista lyhempiä muotoa rajaturvallisuuslaki. Se on esimerkiksi valtioneuvoston vakiintuneesti käyttämä lyhenne ko. laista<sup>18</sup>. Tutkielmassa ei siten ole tarkoitus ottaa poliittisesti kantaa kyseiseen lakiin. Tutkimuskannanotoissaan juristin on syytä ensisijaisesti pysytellä oikeudellisen maailman sisäpuolella<sup>19</sup>.

Erityisesti siis sellaiset uudet oikeudelliset tilanteet, joihin liittyy perustuslaillinen ulottuvuus ovat lainsäätäjän kannalta haasteellisia. Perustuslaki on kansantahto lain muodossa ja valtion oikeudellinen perusta. Perustuslain säätämällä asetetaan normit kuvaamaan, miten asioiden pitää olla. Tämä oikeusnormisto ei siis aina tavoita poliittisen päätöksenteon todellisuutta.<sup>20</sup> Rajasuluilla ja viimeistään rajaturvallisuuslailla puututtiin perustavanlaatuisiin perusoikeuksiin, kuten oikeuteen hakea turvapaikkaa ja saada valituskelpoinen päätös. Toimenpiteitä rajojen sulkemiseksi perusteltiin kansallisella turvallisuudella ja suvereenisuudella. Vastakkain olivat siis viime kädessä oikeus elämään ja kansallinen turvallisuus – erityisesti jo maassa asuvien oikeus turvallisuuteen. Kaiken tämän ytimessä on perusoikeuksien rajoitusedellytykset sekä perusoikeudellinen punninta siitä, mitä perusoikeuksia halutaan suojella ja mitä puolestaan rajoittaa.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> HE 53/2024 vp, s. 1.

<sup>17</sup> Kotimaisten kielten keskus 2024.

<sup>18</sup> Valtioneuvosto 2024.

<sup>19</sup> Husa – Jyränki 2021, s. 21.

<sup>20</sup> Husa – Jyränki 2021, s. 81–82.

<sup>21</sup> Oikeuden ja oikeustutkimuksen perusoikeudellistumisesta ks. esim. Länsineva 2004, s. 274–285, erit. 274–278. Esimerkiksi valtiosääntöoikeudessa perusoikeuksien tutkiminen on saanut entistä vahvempaa jalansijaa. Ks. myös Husa 2004, s. 83–84.

## 1.2 Tutkimuskysymykset ja aiheen rajaus

Tutkielma on Lapin yliopiston oikeustieteiden tiedekunnan valtiosääntöoikeuden oikeudenalaan kuuluva suomenkielinen pro gradu -tutkielma. Tutkielman aiheena on perusoikeuksien rajoittaminen. Tarkastelen perusoikeuksien rajoittamista erityisesti rajaturvallisuuslain avulla. Tutkielmassa keskitytään perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin erityisesti rajaturvallisuuslaissa esiintyvien oikeudellisten ongelmien valossa, poikkeuslaki-instituutioon sekä perusoikeuspunnintaan. Aiheen rajauksen osalta tutkimuksen painopiste on kansallisessa lainsäädännössä. Tutkielmassa käsitellään myös hybridivaikuttamista uutena kansainvälisenä ilmiönä ja sen vaikutuksia yhteiskuntaan ja lainsäädäntöön.

Asetetut tutkimuskysymykset ovat seuraavat. Onko väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyt maahantulon torjumiseksi annettu laki oikeasuhtainen ja välttämätön keino torjua välineellistettyä maahantuloa? Saako kansallinen turvallisuus ja valtion suvereenisuus perusoikeuspunninnassa suuremman painoarvon kuin oikeus kansainväliseen suojeluun? Tutkimus käsittelee myös seuraavia kysymyksiä. Mitä on hybridivaikuttaminen? Onko hybridivaikuttamiseen varautuminen ja sen torjunta riittävä peruste perusoikeuksien rajoittamiseen?

Tutkimuksen teemaan kuuluvat myös olennaisesti Suomea sitovat kansainväliset oikeuslähteet ja unionin oikeus. Kuitenkin aiheen rajauksen osalta tutkielmassa keskitytään tarkoituksen mukaisesti kansalliseen lainsäädäntöön, perusoikeuspunnintaan ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kansallisessa oikeusjärjestelmässä. Kansainvälisiä oikeuslähteitä tarkastellaan ainoastaan tarpeellisin osin.

## 1.3 Tutkimuksen tehtävä

Rajaturvallisuuslaki on varsin uusi laki, joka astui voimaan 22.7.2024. Laki on voimassa vuoden sen voimaantulosta. Lain ”tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakavimpiin tilanteisiin.” Laki toteuttaa ”hallitusohjelman

tavoitteita rajaturvallisuuden varmistamisesta, ennakoivasta hybridiuhkiin varautumisesta sekä valmiuden, varautumisen ja hallinnon resilienssin huomioimisesta”.<sup>22</sup>

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumisesta annettu laki rajoittaa perustavanlaatuisia perusoikeuksia. Perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä on oikeustieteellistä tutkimusta sekä sitä koskevaa kirjallisuutta. Kuitenkin, koska edellä mainitusti lailla voidaan huonosti ennustaa tulevaa, perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä laadittaessa ei ole voitu ottaa kantaa nykyisen kaltaiseen maailmanpoliittiseen tilanteeseen. Tämä tarkoittaa sitä, että hybridi-vaikuttamista ja -uhkia ei ole voitu arvioida perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta tai perusoikeuspunninnan kautta. Lisäksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumisesta annetun lain oikeasuhtaisuutta ei ole vielä perusteellisesti tutkittu. Kyseinen laki on herättänyt voimakasta yhteiskunnallista keskustelua sen perusoikeuksiin kohdistuvien rajoitusten takia, jolloin aiheen tarkempi tutkiminen on perusteltua.

## 1.4 Tutkimusaineisto ja -metodi

Tutkielman alustavana lainsäädännöllisenä aineistona on ensisijaisesti Suomen perustuslaki, rajaturvallisuuslaki, rajavartiolaki, ulkomaalaislaki (301/2004) ja valmiuslaki (1552/2011). Eri-tyisesti tutkielmassa tarkastellaan rajaturvallisuuslakia. Muuta lainsäädäntöä käytetään apuna tutkimuskysymykseen vastatessa tarvittavilta osin. Aineistona hyödynnetään pääosin virallislähteitä, kuten perustuslakivaliokunnan lausuntoja ja mietintöjä ja hallituksen esityksiä. Tutkielmassa käytetään myös valtiosääntöoikeudellista oikeuskirjallisuutta ja aihetta koskevia oikeustieteellisiä artikkeleita. Aineistona käytetään myös perustuslakivaliokunnan pyytämiä asiantuntijalausuntoja koskien rajaturvallisuuslain lakiesitystä. Aineisto on sekä sähköisessä että kirjallisessa muodossa.

Tutkielman menetelmä on lainoppi. Lainopin eli oikeusdogmatiikan tehtävänä on vastata kysymykseen, miten oikeusjärjestyksen mukaan asioiden pitäisi olla. Lainopin avulla on siis tarkoitus systematisoida, analysoida, tulkita ja esittää oikeuslähteisiin pohjautuvaa perusteltua kriittikää.<sup>23</sup> Keskeistä on systematisoida tutkimuksen kohteena oleva oikeusnormikokonaisuus ja

---

<sup>22</sup> HE 53/2024 vp, s. 1.

<sup>23</sup> Husa – Jyränki 2021, s 75.

tulkita tähän kokonaisuuteen liittyviä yksittäisiä oikeussääntöjä<sup>24</sup>. Perinteiseen lainopin ydinalueeseen kuuluu niin oikeudellisten käsitteiden jäsentely ja oikeussäännösten järjeistäminen näiden käsitteiden avulla kuin oikeussäännösten tulkitseminen ja säännösten soveltaminen tämän tulkinnan perusteella<sup>25</sup>. Tutkielman tarkoituksena on siis lainopin keinoin järjeistää rajaturvallisuuslain säännöksiä, esittää tulkintakannanottoja sekä pyrkiä havainnollistamaan mahdollisia soveltamistapoja rajaturvallisuuslaille sekä siihen liittyville käsitteille. Tarkoituksena on myös tarkastella rajaturvallisuuslain suhdetta perusoikeuksiin.

Perinteinen lainoppi keskittyy kuitenkin tiukasti yksinomaan systematisointiin ja säännösten tulkitsemiseen. Oikeustieteelliseen tutkimukseen liittyy nykyisellään kuitenkin paljon muuta kuin vain tiukkarajainen käsitteiden jäsentely ja oikeussäännösten tulkintakannanottojen tuottaminen. Oikeustutkimusta on mahdollista harjoittaa useammalla eri tavalla. Pidättäytyminen puhtaassa lainopissa ei välttämättä ole tutkimuksen tavoitellun päämäärän kannalta edes tarkoituksenmukaista.<sup>26</sup>

Yhteiskunta muodostaa oikeusjärjestyksen ja oikeusjärjestys yhteiskunnan. Perustuslaissakin sanotusti ”valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta” (PeL 2.1 §). Tästä syystä oikeusjärjestys ja sen säännökset ovat, oikeusjärjestyksen perustan muodostavia säännöksiä lukuun ottamatta, lainsäätäjän vapaasti muokattavissa. Näin olen tutkimuskohteeksi valitun oikeussäännösten tutkiminen on aikaan ja paikkaan sidottua.<sup>27</sup> Valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen kannalta on huomioitava se, että valtiosääntöoikeus on kokonaisuus. Yhtäältä valtiosääntöoikeuden kokonaisuuteen kuuluvat perusoikeudet itsessään kuin toisaalta perusoikeuksien tulkintaan liittyvät näkökulmat ja yleiset opit.<sup>28</sup>

Yhteiskunnallinen muutos on siten väistämättä myös osa oikeustiedettä, sillä välitön vaikutus ulottuu ensin lainsäädäntöön<sup>29</sup>. Esimerkiksi juuri rajaturvallisuuslaki on poliittisesti hyvin lausunut laki ja koskettaa yhteiskunnallisesti merkittäviä aiheita. Täten rajaturvallisuuslakia koskevassa oikeustieteellisessä tutkimuksessa ei ole välttämätöntä tukeutua yksinomaan

---

<sup>24</sup> Hidén – Saraviita 1994, s. 6.

<sup>25</sup> Aarnio 1978, s. 52.

<sup>26</sup> Aarnio 1978, s. 52–57. Aarnio esittelee myös kolme muuta oikeustutkimuksen piiriin kuuluvaa itsenäiseksi käsitettyä tehtäväaluetta, joita ovat oikeussäännösten toiminnan tarkastelu, voimassa olevien säännösten ja instituutioiden arviointi ja oikeuspoliittinen tutkimus eli *de lege ferenda* -tutkimus. Ks. myös Aarnio 1982, s. 24–26.

<sup>27</sup> Kastari 1940, s. 54–56. Valtiosääntöoikeuden yhteiskunnallisesta oikeudenalapaikannuksesta ja tulkinnan kytkeemisestä yhteiskunnan sosiaalisiin, poliittisiin ja oikeudellisiin olosuhteisiin ks. Husa 2007, s. 184–185.

<sup>28</sup> Husa 1999, s. 281.

<sup>29</sup> Husa 1999, s. 275.

perinteisen puhtaan lainopin keinoihin selvitetessä rajaturvallisuuslain oikeussäntöjen sisältöä ja niiden tulkintaa<sup>30</sup>. Tutkimuksessa tulee sitä vastoin ottaa huomioon niin aika kuin paikka – maailmanpoliittinen murros ja Suomen venäjänvastainen itäraja. Tiukka näkemys perinteisen lainopin sallimista keinoista voi muutoin viedä tutkijan tilanteeseen, jossa ei nähdäkään enää metsää puilta.

## 1.5 Tutkimuksen rakenne

Ensiksi tutkielmassa täsmennetään tutkielmaan liittyvät käsitteet *hybridivaikuttaminen* ja *välineellistetty maahantulo*. Käsitteiden määrittelemisen avulla ymmärtämään, mitä niillä tarkoitetaan ja miten ne liittyvät tutkittavaan aiheeseen. Esimerkiksi rajaturvallisuuslaki eli väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki sisältää itsessään välineellistetyn maahantulon käsitteen. Lisäksi niin lakia koskevissa esitöissä kuin useissa tutkielman lähdeaineistoissa käytetään käsitettä hybridivaikuttaminen.

Seuraavaksi tutkielmassa käsitellään valtiosääntöoikeuden yleisiä oppeja. Yleisiä oppeja on tarkoitus tarkastella niin yleisellä tasolla kuin suhteessa rajaturvallisuuslakiin. Tämän jälkeen tutkielmassa kiinnitetään huomiota rajaturvallisuuslain sisällöllisiin ongelmiin. Tutkielmassa tarkastellaan lakiin liittyviä perusoikeuksien rajoituskriteerejä sekä niihin mahdollisesti liittyviä ongelmia. Tarkoituksena on myös esimerkiksi selvittää, oliko rajaturvallisuuslain säätäminen välttämätöntä. Tätä tarkastellaan mm. tutkimalla voimassa olevan lainsäädännön mahdollistamia vaihtoehtoratkaisuja.

Tutkielman loppupuolella tarkastellaan palautuskiellon toteutumista rajaturvallisuuslaissa. Lisäksi tarkastellaan valtiosuverenisuutta ja kansallista turvallisuutta perusteena rajaturvallisuuslain soveltamiselle. Tarkoituksena on selvittää, painotetaanko toista näkökulmaa toisen yli vai ei.

Lopuksi tutkielmassa esitetään johtopäätökset. Johtopäätösten avulla vastataan aiemmin esitettyihin tutkimuskysymyksiin, onko ko. laki oikeasuhtainen ja välttämätön keino torjua välineellistettyä maahantuloa, onko hybridivaikuttamiseen varautuminen ja sen torjunta riittävä peruste perusoikeuksien rajoittamiseen sekä saako kansallinen turvallisuus ja valtion suverenisuus

---

<sup>30</sup> Valtiosäännön muuttamisesta oikeudellisen tulkinnan keinoin ks. esim. Pohjolainen 1988, s. 172–182.

perusoikeuspunninnassa suuremman painoarvon kuin turvapaikanhakijoiden perusoikeuksien toteutuminen.

## 1.6 Tutkimuksen keskeiset käsitteet

### 1.6.1 Hybridivaikuttaminen

Demokratian yhdeksi haasteeksi on todettu hybridivaikuttaminen<sup>31</sup>. Se on enenevässä määrin lisääntynyt ja siitä on tullut yhteiskunnallisesti aiempaa merkittävämpi turvallisuushka. Hybridivaikuttamisen käsitteelle ei kuitenkaan ole kansainvälisesti hyväksyttyä yhteistä määritelmää. Käytössä on lisäksi osittain merkitykseltään päällekkäisiä termejä (hybridiuhat<sup>32</sup>, hybridiopeeraatiot, hybridisodankäynti<sup>33</sup>).<sup>34</sup>

Lähtökohtaisesti hybridivaikuttaminen on toimintaa, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää laaja-alaisesti ja suunnitelmallisesti ei-sotilaallisia keinoja pyrkien aiheuttamaan epävakautta toisessa valtiossa. Vieraan valtion vaikuttamisen taustalla on tavoite saavuttaa omat vaikuttamiseen liittyvät tavoitteet aiheuttamalla vahinkoa toisen valtion sisällä ja luomalla esimerkiksi epävarmuutta ja -järjestystä yhteiskunnassa.<sup>35</sup>

<sup>31</sup> Valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta 2021:48, s. 12.

<sup>32</sup> Ks. Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus 2024. Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus määrittää hybridiuhat tahallisesti suunnitelluiksi ja toteutetuiksi haitallisiksi teoiksi. Tekojen tarkoituksena on heikentää valtiota tai instituutiota erilaisten keinojen avulla. Käytettyjä keinoja voivat olla esimerkiksi tiedon manipulointi, kyberhyökkäykset, salaiset poliittiset liikkeet, pakottava diplomatia tai uhkaukset sotilaallisesta voimasta. Keinoina voivat olla myös toimet, jotka on suunniteltu edistämään ja/tai toteuttamaan toimijan strategisia tavoitteita samalla, kun ne heikentävät ja/tai vahingoittavat kohdetta. Ks. myös HE 53/2024 vp, s. 5. Hallituksen esityksen perusteluiden mukaan hybridiuhat ovat eräänlaista hybridivaikuttamisen konkretisoitumista käytännön toiminnaksi.

<sup>33</sup> Ks. Käihkö 2021, s. 117–119, 126. Käihkön mukaan termi hybridisodankäynti on esiintynyt ensi kertaa jo 1990-luvun loppupuolella. Hybridisodankäynti terminä on muovautunut jatkuvan maailmanpoliittisen liikehdinnän myötä. Viimeisimpänä vaikutuksena hybridisodankäynnin määritelmään ovat kuitenkin kiistatta olleet Venäjän kohdistamat hyökkäystoimenpiteet Ukrainaan alkaen vuodesta 2014. Tämä kehitys on tuonut käsitteen turvallisuuspoliittiseen tietoisuuteen. Hybridisodankäynti käsitteenä voi kuitenkin tarkoittaa mitä vain.

<sup>34</sup> Valtioneuvoston julkaisuja 2021:78, s. 58. Ks. myös HE 63/2022 vp, s. 4. HE 94/2022 vp, s. 3. ja Valtioneuvoston periaatepäätös 2017, s. 96.

<sup>35</sup> HE 53/2024 vp, s. 4. Ks. myös valtioneuvoston julkaisuja 2021:78, s. 17. Turvallisuusympäristön muutoksen seurauksena hybridivaikuttamisen ja hybridisodankäynnin käsitteet ovat vakiintuneet yhteiskunnallisessa keskustelussa. Näiden rinnalla voidaan käyttää myös käsitettä *laaja-alainen vaikuttaminen*. Laaja-alaisella vaikuttamisesta puhuttaessa viitataan erityisesti sotilaalliseen puolustukseen liittyvään käsitteeseen. Laaja-alainen vaikuttaminen pitää sisällään niin hybridivaikuttamisen kuin avoimen sotilaallisen voimankäytön osapuolten välillä. Hybridivaikuttamisessa vaikuttamiskeinot ovat ei-sotilaallisia.

Valtioneuvosto ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa hybridivaikuttaminen on määritelty seuraavasti. ”Hybridivaikuttamisessa valtiollinen tai muu ulkoinen toimija pyrkii vaikuttamaan samanaikaisesti tai jatkumona, suunnitelmallisesti ja eri keinoja käyttäen kohteen haavoittuvuuksiin omien tavoitteidensa saavuttamiseksi. Keinovalikoima on laaja, ja siihen kuuluu muun muassa poliittisia, diplomaattisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio- ja kybervaikuttamista. Hybridivaikuttamiseen voidaan käyttää myös muuttoliikettä, pakolaisia tai hybridivaikuttamista toteuttavien maiden kansalaisia muissa maissa.”<sup>36</sup> Tutkielmassa käytetään hybridivaikuttamisen käsitettä, joka on tutkimusaihetta tarkasteltaessa yleisimmin käytetty termi.

Hybridivaikuttamisen laaja-alaisuuden takia normaalioloja ja normaalioloissa esiintyviä häiriötilanteita ei välttämättä voida nykyisin erottaa toisistaan yhtä selkeästi kuin aiemmin. Häiriötilanteet ikään kuin sulautuvat osaksi normaalioloja. Tällöin tilanne, joka aiemmin olisi luokiteltu normaaliolojen häiriötilanteeksi voi olla ns. uusi normaali. Normaaliolojen ja häiriötilanteiden voimakas linkittyminen toisiinsa aiheuttaa myös vaikeuksia tunnistaa varsinaiset poikkeusolot, jotka ovat edellytys kriisilainsäädännön käyttöönotolle. Kynnys poikkeusolojen tunnistamiseen ja toteamiseen voi olla aiempaa hankalampi, kun eri voimakkuusasteisten häiriötilanteiden määrä kasvaa.<sup>37</sup>

### 1.6.2 Välineellistetty maahantulo

Rajaturvallisuuslain esitöissä välineellistetty maahantulo on määritelty vieraan valtion toiminnaksi, jossa maahantulijoita käytetään painostuskeinona muita valtioita kohtaan. Vierias valtio ohjaa maahantulijoita valtion rajalle ja yrittää näin vaikuttaa suvereenin valtion kansalliseen turvallisuuteen ja täysivaltaisuuteen. Välineellistetyn maahantulon tarkoituksena on horjuttaa valtion yleistä järjestystä kuormittamalla viranomaisia. Mahdollisesti samalla maahantulijoiden joukkoon voidaan soluttaa henkilöitä, joilla on esimerkiksi rikollista taustaa tai ääriajatteluun kyteytyviä ajatuksia. Maahantulijoita voi olla valtakunnan rajanylityspaikoilla suuria määriä,

---

<sup>36</sup> Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko 2020:30, s. 14. Ks. myös valtioneuvoston selonteko sisäisestä turvallisuudesta 2021:48, jossa edelleen tunnistetaan hybridivaikuttamisen mahdollisuus sekä sen laaja keinovalikoima.

<sup>37</sup> Aine ym. 2022, s. 841.

esimerkiksi satoja henkilöitä viikossa. Maahantulijoita voi myös olla vähemmän. Vähempikin määrä voi kuitenkin olla sellainen, että se ylittää viranomaisten hallintakyvyn.<sup>38</sup>

Välineellistetyssä maahantulossa nimenomaan ihmisiä käytetään hyväksi valtion painostamistarkoituksessa. Kansainvälistä suojelua hakevia ihmisiä käytetään hyväksi tavoitteena ruuhkauttaa kohdevaltion turvapaikkajärjestelmä. Tarkoituksena on vaikeuttaa viranomaisten toimintakykyä ja saada yhteiskunta epäjärjestykseen. Kyseessä on toiminta, jossa nimenomaisesti vieras valtio ohjaa ja kontrolloi maahantulijoiden sijaintia ja määrää valtakunnan rajalla.<sup>39</sup> Kyseessä ei ole siis tilanne, jossa maahantulijat liikehtisivät vapaasti omasta tahdostaan, vaan heitä ohjailaan valtiosolta.

Schengen-ajasäännöstöä koskevassa ehdotuksessa maahantulijoiden ”välineellistämällä voidaan mm. tarkoittaa tilannetta, joissa jokin kolmas maa on aktiivisesti kannustanut kolmansien maiden kansalaisia matkustamaan alueelleen laittomasti tai helpottanut sitä, jotta nämä saapuisivat jäsenvaltioiden ulkorajalle”. Lisäksi ”välineellistämiseen voi sisältyä myös sellaisten pakkokeinojen käyttö, joiden tarkoituksena on estää kolmansien maiden kansalaisia lähtemästä välineellistämiseen syyllistyvän maan raja-alueelta muualle”.<sup>40</sup> Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan välineellistetyssä maahantulossa olevan kyse maahantulijoiden houkuttelemisesta, opastamisesta, avustamisesta tai pakottamisesta siirtymään Suomen valtakunnanrajalle ja pyrkimään sitä kautta Suomeen ja/tai Schengen-alueelle. Tämä on siis erotuksena maahantulijoiden oma-aloitteisesta ja spontaanista liikkumisesta.<sup>41</sup>

Normaaliolojen häiriötilanteeksi on katsottu esimerkiksi laajamittainen maahantulo. Maahantulo on laajamittaista silloin, kun maahan saapuneita henkilöitä ei normaaleilla rajavalvonnan järjestelyillä kyetä ohjaamaan viranomaistoimenpiteiden piiriin tai kun maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti ei ole normaalijärjestelyin mahdollista. Mainitussa tilanteessa ei kuitenkaan tarvitse ottaa käyttöön poikkeuslainsäädäntöä. Lähtökohtaisesti laajamittaista muuttoliikettä voivat aiheuttaa esimerkiksi sodat ja konfliktit sekä ilmastonmuutos.<sup>42</sup> Erona välineellistettyyn maahantuloon on siis se, että tällöin muuttoliikkeen taustalla

---

<sup>38</sup> HE 53/2024 vp, s. 5, 8.

<sup>39</sup> HE 53/2024 vp, s. 10.

<sup>40</sup> COM(2021) 891 final, s. 26.

<sup>41</sup> HE 63/2022 vp, s. 62.

<sup>42</sup> Sisäministeriön julkaisuja 2019:5, s. 32. Ks. myös HE 63/2022 vp, s. 24–25, jossa todetaan, että laajamittaiselle maahantulolle ei kuitenkaan ole tarkkarajaista määritelmää.

ei ole valtiollista toimijaa, joka kontrolloi ja ohjaa muuttoliikettä tavoitteena aiheuttaa epäjärjestystä muuttoliikkeen kohteena olevassa valtiossa.

Toistaiseksi useissa määritelmässä, joilla pyritään selittämään välineellistettyä maahantuloa, puhutaan kansainvälistä suojelua hakevista ihmisistä kuitenkin vain yleisenä joukkona. Määritelmässä ei esimerkiksi oteta yksilötasolla kantaa henkilön tilanteeseen ja siihen, miten määritetään, onko kyseessä oleva henkilö välineellistämisen kohteena vai ei. Määritelmän yleisyys ja laajuus kertoo siis osittain myös ilmiön ja edelleen hybridivaikuttamisen määrittämisen laajuudesta ja vaikeudesta.

## 2. Valtiosääntöoikeuden yleiset opit

### 2.1 Valtiosääntöoikeuden perusteet

Valtiosääntöoikeuden voidaan oikeuskirjallisuudessa esitettyjen tulkintojen avulla hahmottaa erityislaatuiseksi oikeudenalaksi, sillä se on hyvin tulkinnanvaraista, valtioelinten välisessä valtasuhdepelissä muotoutuvaa ja vaikeasti ennustettavaa. Valtiosääntöoikeus voidaan hahmottaa niin yhteiskunnallisena kuin juridisena oikeudenalana<sup>43</sup>.

Valtiosääntöoikeuden yleiset opit voidaan hahmottaa yhteiskunnallista ja poliittista päätöksentekoa ohjaavina oppeina. Valtiosääntöoikeuteen yleisiin oppeihin voidaan liittää 1) peruskäsitteet, kuten perustuslaki ja perusoikeus; 2) oikeusperiaatteet, kuten poikkeuslakien välttämisen periaate; 3) oikeudelliset teoriat, kuten normihierarkia ja 4) oikeusinstituutiot, kuten poikkeuslakimenettely.<sup>44</sup>

Valtiosääntöoikeuteen liittyvät myös perusoikeuksien yleiset rajoituskriteerit, jotka perustuvat pitkälti perustuslakivaliokunnan mietintökäytäntöön. Perusoikeudet eivät yleisesti ole siten ehdottomia, ettei niitä saisi missään olosuhteissa tai laajuudessa rajoittaa<sup>45</sup>. Perusoikeuksien rajoittamiseen liittyy kuitenkin vaatimuksia, joiden täytyminen määrittää lakiehdotuksen

---

<sup>43</sup> Husa 2007, s. 203.

<sup>44</sup> Husa – Jyränki 2021, s. 78. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 39. Yleisistä opeista valtiosääntöoikeudessa tarkemmin ks. esim. Husa 2007, s. 188–190 ja Jyränki 1994, s. 15–24.

<sup>45</sup> HE 309/1993 vp, s. 29. Ks. myös Hallberg ym. s. 56.

säättämisyjärjestyksen. Perustuslakivaliokunta on määritellyt perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössään perusoikeuksia koskevat yleiset rajoitusedellytykset.<sup>46</sup>

## 2.2 Valtiosääntöoikeuden peruskäsitteistä

### 2.2.1 Perustuslaki

Säädöshierarkkisesti suomalaisessa oikeusjärjestelmässä ylimpänä on perustuslaki<sup>47</sup>. Perustuslaki sisältää keskeisen valtiojärjestystä koskevan normiston. Erityisesti perustuslakiin sisältyvät perusoikeudet ohjaavat niin julkisen vallan toimintaa kuin yksilön oikeuksia suhteessa yhteiskuntaan.<sup>48</sup>

Oikeussääntöhierarkian mukaan perustuslailla on määräävä asema niin koko oikeusjärjestyksessä kuin kaikessa julkisessa toiminnassa. Perustuslaki sääntelee, miten asioiden tulee olla – ei miten asiat ovat. Täten oikeusnormisto ei aina ole linjassa poliittisen päätöksenteon kanssa. Tämä tarkoittanee mahdollisesti myös sitä, että perustuslain sisältö ei aina läpäise koko oikeusjärjestystä. Viimesijaisesti joissakin tilanteissa poliittinen valta voi painaa oikeudellista toimivaltaa enemmän. Tällaisen tulkinnan myötä perustuslaista ei lähtökohtaisesti löydy esteitä yhteiskunnalliselle muutokselle, joka vaatii lainsäädännöllisiä toimenpiteitä. Tosin perusoikeuksien tulisi kuitenkin kyetä läpäisemään koko oikeusjärjestys eikä niitä tulisi syrjäyttää.<sup>49</sup>

Perustuslakiin liittyy kuitenkin muutama tulkintaongelma. Ensinnäkin perustuslaki on kirjoitettu hyvin yleisellä tasolla. Perustuslain säännöksistä ei siis voida suoraan lukea, mitkä ovat perustuslain säännöksen vaikutukset. Näin ollen perustuslain säännösten tarkoitusta tulee etsiä perustuslain uudistusta koskevasta hallituksen esityksen perusteluista ja perustuslakivaliokunnan mietinnöissä esitetyistä tulkintasuosituksista.<sup>50</sup>

---

<sup>46</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5.

<sup>47</sup> Saraviita 2001, s. 108.

<sup>48</sup> Husa – Jyränki 2021, s. 69–70. Perusoikeuksien asemasta valtiosääntöoikeudessa ks. esim. Länsineva 1998, s. 107. Suomessa oli pitkään vallalla ajatus valtiokeskeisestä yhteiskunnasta, jossa keskiössä ovat valtion suvereenisuus, parlamentarismien periaate, lainsäätämisyjärjestystä ja normihierarkioita koskevat teemat. Yksilön oikeuksiin liittyvät teemat jäivät puolestaan vähemmälle huomiolle.

<sup>49</sup> Husa – Jyränki 2021, s. 82–83.

<sup>50</sup> Saraviita 2001, s. 3, 107–108. Tällöin kyse on myös lainsäätäjän tahdon mukaisesta laintulkintaperusteesta. Ks. myös Dahlberg 2022, s. 486, 512. Dahlberg tarkastelee artikkelissaan perustuslakivaliokuntaa instituutiona.

Toiseksi suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa järjestelmässä politiikka vaikuttaa vahvasti perustuslain tulkintaan. Perustuslakikysymykset ovat usein sidoksissa yhteiskunnallisesti tärkeisiin kysymyksiin, kuten maahanmuuttoon ja kansalliseen turvallisuuteen. Rajaturvallisuuslaki esimerkiksi koskettaa juuri molempia teemoja. Lakien perustuslainmukaisuuden arviointi ei siten ole vain juridinen vastaus, voiko lainsäätäjät säätää tietyn lain vai ei. Se on lisäksi myös poliittinen kiista esimerkiksi siitä, voidaanko maahantulijoiden perusoikeuksia rajoittaa valtiosuverenisuuden ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.<sup>51</sup>

### 2.2.2 Perusoikeus

Perusoikeuksilla tarkoitetaan oikeuksia, jotka ovat yksilön kannalta erityisen tärkeitä – perustavanlaatuisia. Nämä perustavanlaatuiset oikeudet ovat turvattu perustuslaissa.<sup>52</sup> Perusoikeudet voidaan määritellä niin aineellisesti kuin muodollisesti. Aineellisesti perusoikeudet ovat yksilölle perustuslaissa taattuja perusarvoja. Näiden perustuslaissa taattujen perusoikeuksien on määrä vaikuttaa yksilön hyväksi julkisen toiminnan eri osa-alueilla. Perusarvojen on myös määrä heijastua koko yhteiskuntaan. Muodollisesti perusoikeudessa on kyse oikeudesta, jonka perusta on nimenomaan perustuslaissa.<sup>53</sup>

Perusoikeudella tarkoitetaan siis perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta. Perusoikeudet ovat yleisiä ja kaikille yhdenvertaisesti kuuluvia. Perusoikeuksien luonteeseen kuuluu erityinen pysyvyys ja oikeudellinen luonne, mikä on seurausta niiden perustuslain tasoisuudesta.<sup>54</sup> Perusoikeudet ohjaavat, miten oikeusjärjestystä kehitetään. Ne myös ohjaavat julkisen

---

Perustuslakivaliokunnan rooliin perustuslainmukaisuuden arvioitsijana tulee voida kohdistaa myös kritiikkiä. Lähtökohtaisesti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö noudattelee asiantuntijoiden näkemyksiä. Erityisesti kyseinen instituutio perustuu keskinäiseen luottamukseen jäsenten neutraaliuudesta puoluepolitiikan suhteen. Jos joku perustuslakivaliokunnassa työskentelevistä haluaisi käyttää järjestelmää puoluepoliittisten intressien ajamiseen, se olisi periaatteessa mahdollista.

<sup>51</sup> Dahlberg 2024b, s. 366–368, 368. Dahlbergin tekemän empiirisen tutkielman aineistosta nousee selkeästi esiin se, että puoluepolitiikka on selkein uhka perustuslakivaliokunnan oikeudelliselle toiminnalle. Ks. myös Pohjolainen 1988, s. 174.

<sup>52</sup> Hallberg ym. 2011, s. 63.

<sup>53</sup> Husa – Jyränki 2021, s. 142. Perusoikeuksien perusta on kansallisessa oikeudessa, kun taas esimerkiksi ihmisoikeuksien oikeudellinen perusta on kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa.

<sup>54</sup> HE 309/1993 vp, s. 5.

vallan käyttöä sekä suojaavat yksilöitä.<sup>55</sup> Julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen on myös perustuslakiin kirjattu velvollisuus (PeL 22 §)<sup>56</sup>.

Liioin perusoikeudetkaan eivät ole suojassa yhteiskunnalliselta arvokeskustelulta tai poliittis-painotteiselta tulkinnalta. Perusoikeudetkaan eivät ole pelkän puhtaan juridisen tarkastelun kohteena säädettäessä niitä rajoittavia lakeja. Perusoikeuksien rajoittaminenkaan ei siten ole ns. puhdasta oikeudellista toimintaa, vaan osaltaan myös yhteiskunnallisista ideologioista ja arvostuksista riippuvia valintoja.<sup>57</sup>

Rajaturvallisuuslain säännökset sisälsivät rajoituksia perusoikeuksiin, jonka takia laki säädettiin poikkeuslakina. Ensisijaisesti lailla puututaan Suomen perustuslain 9.4 §:n turvaamaan oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua ja sen sisältämään ehdottomaan palautuskieltoon. Lisäksi laki on ongelmallinen perusoikeutena turvatun oikeusturvan toteutumisen kannalta.<sup>58</sup>

## 2.3 Perusoikeuksien yleiset rajoituskriteerit

Perustuslakivaliokunta on antanut mietinnössään perusoikeuksia koskevat yleiset rajoitusedellytykset<sup>59</sup>. Näitä ovat lailla säätämisen vaatimus, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus, hyväksyttävyyden vaatimus, ydinalueen koskemattomuuden vaatimus, suhteellisuusvaatimus, oikeusturvajärjestelyiden riittävyysvaatimus ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus.<sup>60</sup> Kyseessä ei kuitenkaan ole tyhjentävä luettelo, vaan myös muut seikat saattavat vaikuttaa rajoitusten sallittavuuteen<sup>61</sup>. Perusoikeusrajoitusten on kuitenkin täytettävä samanaikaisesti kaikki rajoitusedellytysten vaatimukset, jotta ne ovat sallittuja.<sup>62</sup>

<sup>55</sup> Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 28.

<sup>56</sup> Perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta myös ulkomaalaisasioissa ks. esim. Pirjatanniemi 2014, s. 956–957.

<sup>57</sup> Pohjolainen 1988, s. 174.

<sup>58</sup> HE 53/2024 vp, s. 94.

<sup>59</sup> Ks. Neuvonen – Rautiainen 2015, s. 31. Oppia perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä ei ole kirjattu perustuslakiin, vaan se on nimenomaisesti rakentunut perustuslakivaliokunnan vakiintuneen käytännön pohjalta.

<sup>60</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5. Ks. myös Viljanen 2001, s. 37–38. Vrt. Husa – Jyränki 2021, s. 176–179, jonka perusoikeuksien yleisten rajoituskriteerien listauksessa ei mainita ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimusta.

<sup>61</sup> Viljanen 2001, s. 38, 56–57, 61. Ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5, jossa perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä listatessa ilmaistaan, että yleisiä rajoittamista koskevia vaatimuksia ovat ”esimerkiksi”. Ks. myös Hidén 2002, s. 1183. Hidén kiinnittää huomiota rajoitusedellytysten kaavamaiseen käyttöön. Listaa tulisi voida vapaasti kehittää myös listan ulkopuolisten näkökulmien avulla.

<sup>62</sup> Hallberg ym. 2011, s. 146.

Lailla säätämisen vaatimuksesta seuraa, että perusoikeusrajoitusten tulee perustua eduskunnan säätämään lakiin. Tähän liittyy kielto säätää perusoikeuksista poikkeamista lakia alemman asteisella säädöksellä. Perusoikeusrajoitusten on oltava tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisiä, ja niiden olennaisen sisällön on ilmettävä laista. Perusoikeuden rajoitusperusteen tulee olla hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima. Hyväksyttävyyden osalta on myös huomioitava, että vain ihmisoikeussopimuksen kanssa yhdenmukainen rajoitusperuste ovat sallittuja. Perusoikeuden ns. ydinaluetta<sup>63</sup> ei voida rajoittaa tavallisella lailla. Perusoikeusrajoitusten on oltava suhteellisuusvaatimusten mukaisia ja välttämättömiä hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi. Jos tavoite ei ole saavutettavissa perusoikeuteen vähemmän puuttuvien keinoin, rajoitus on sallittu. ”Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään”. Perusoikeuksiin kohdistuvia rajoituksia säädettäessä on huolehdittava riittävästä oikeusturvajärjestelystä. Perusoikeusrajoitus ei liioin saa olla ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.<sup>64</sup>

Perusoikeusrajoitusten välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus on aina sidoksissa kulloinkin tarkasteltavaan tilanteeseen ja tapaukseen. Vaatimus perusoikeusrajoituksen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta edellyttävät, että kussakin tilanteessa valitaan lievimmät perusoikeusrajoitukset sisältävä vaihtoehto. Vaihtoehdon on kuitenkin toisaalta oltava riittävän tehokas.<sup>65</sup>

Perustuslakivaliokunta on todennut lausuntokäytännössään, että poikkeusoloissakin lainsäädäntömuutosten tulee ensisijaisesti täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset ja tarvittaessa kunkin perusoikeuden erityiset rajoitusedellytykset. Perusoikeuspoikkeus on

---

<sup>63</sup> Ks. Viljanen 2001, s. 229–231. Tavallisella lailla ei siis voida puuttua perusoikeuteen niin laajalti, että se tekee tyhjäksi koko perusoikeuden sisällön. Eli ydinalueen koskemattomuus vastaa osaltaan ehdottoman kiellon muotoon kirjoitettuja perusoikeuksia. Mikäli jonkin perusoikeuden ulottuvuus kuuluu perusoikeuden ydinalueeseen, lähtökohtaisesti ei ole olemassa sellaista tilannetta, jossa yhteiskunnan painava intressi oikeuttaisi rajoittamaan kyseistä perusoikeutta. Kyseessä olevaa perusoikeuden ydinaluetta ei siis voi enää asettaa punninnalle suhteessa toiseen perusoikeuteen, vaan kyseinen ydinalue on rajoitusmahdollisuuksien ulkopuolella. Ks. myös Lavapuro 2010, s. 11 ja Jyränki 2003, s. 489–490. Sekä Lavapuro että Jyränki toteavat, että ydinalueen koskemattomuutta käytetään nimenomaan osoittamaan rajoitusmahdollisuuden laajuutta. Perustuslakivaliokunta nojaa tähän mahdollisuuden sen sijaan, että se tunnustaisi perusoikeuksien ydinalueen sellaisena rajana, jota ei enää voida ylittää juridisesti hyväksyttävällä perusteella.

<sup>64</sup> PeVM 25/1994 vp, s. 5. Ks. myös Saraviita 2011, s. 137–141. Ihmisoikeuksista niihin liittyvästä ydinalueen koskemattomuudesta ks. myös Hautamäki 2011, s. 84.

<sup>65</sup> OKV/1323/22/2024, s. 6–7.

perustuslakivaliokunnan mielestä välttämätön vain silloin, kun sillä tavoiteltavia päämääriä ei ole saavutettavissa normaaliolojen lainsäädännön keinoin tai uudella lainsäädännöllä.<sup>66</sup>

Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, että lakiesitys on ”jossain määrin ongelmallinen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta”. Ongelmallisiksi kohdiksi on katsottu lakiehdotuksen sisältämät perusoikeusrajoitukset, jotka eivät täytä ydinalueen koskemattomuus-, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys- ja ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimusta. Lisäksi esityksen sisältämät rajoitukset olisivat vain ”ainakin jossain määrin täsmällisiä ja tarkkarajaisia”.<sup>67</sup> Rajaturvallisuuslain esitöissä on laaja-alaisesti arvioitu lakiehdotusta perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta. Koska lain soveltaminen tarkoittaa käytännössä perusoikeusrajoituksia välineellistetyn maahanmuuton kohdehenkilöille, lakia on tarpeen arvioida erityisesti PeL 9.4 §:n ja PeL 21 §:n kannalta.<sup>68</sup>

## 2.4 Poikkeuslakimenettelystä ja sen välttämisestä

Suomalainen valtiosääntöoikeudellinen erikoisuus on poikkeuslakijärjestelmä, jonka avulla voidaan poiketa perustuslain säännöksistä muuttamatta niiden sanamuotoa. Historiallisesti Suomessa on säädetty runsaasti poikkeuslakeja – etenkin silloin, kun on haluttu hyväksyä perusoikeussäännösten kanssa ristiriitaisia lakeja.<sup>69</sup> Menettely soveltuu vaivattomasti nopean valtiosääntömuutoksen tekemiseen. Esimerkiksi rajaturvallisuuslain nopea käyttöönotto oli mahdollista juuri poikkeuslakimenettelyn avulla. Poikkeuslakimenettely tekee kuitenkin Suomen valtiosääntöoikeudellisesta järjestelmästä kokonaisuutena hyvin vaikeaselkoisen. Lisäksi poikkeuslakimenettely kyseenalaistaa esimerkiksi perusoikeuksien ehdottomuuden, koska

<sup>66</sup> PeVL 37/2022 vp, s. 3. Ks. myös PeVL 14/2020 vp, s. 2 ja PeVL 7/2020 vp, s. 3. Vrt. Hidén 2002, s. 1183–1184. Hidén toteaa, että esimerkiksi perusoikeuksien rajoittamisedellytysten listaukseen kuuluvat lailla säätämisen vaatimus, tarkkarajaisuusvaatimus ja vaatimus oikeusturvan toteutumisesta ovat oikeastaan kaikelle lainsäädännölle asetettavia vaatimuksia. Näin ollen esimerkiksi näiden seikkojen korostaminen yli ydinalueen koskemattomuusvaatimuksen voi johtaa perustuslakivaliokunnan osaltaan vinoutuneeseen perustelukäytäntöön, kun huomio kiinnittyy listan toteutumiseen kokonaisuudessaan. Hidén toteaa, että välittömästi sisällöllisiä rajoituksia perusoikeuksien rajoittamista koskevaan lakiehdotukseen luovat ainoastaan perusoikeuden ytimeen ulottuvan rajoituksen kielto sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus.

<sup>67</sup> HE 53/2024 vp, s. 88.

<sup>68</sup> HE 53/2024 vp, s. 77. Vrt. Mutanen 2024, s. 5. Mutanen korostaa perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että yleisiä perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä ei tarkastella ehdottomien perusoikeuksien kohdalla.

<sup>69</sup> Jyränki 1974, s. 19–20. Ks. myös Saraviita 2005, s. 125–126. Ks. poikkeuslakimenettelyyn kohdistuvasta kritiikistä Viljanen 1999, s. 964. Viljanen esittelee poikkeuslakien käyttöön kohdistuvaa laaja-alaista kritiikkiä. Vrt. esim. Nikula 1999, s. 880. Nikula argumentoi poikkeuslakimenettelyn puolesta mm. siten, että poikkeuslakien avulla välttyään perusoikeuksien väljentyvästä tulkinnalta.

poikkeuslailla voidaan säätää poikkeuksia myös perusoikeuksista.<sup>70</sup> Poikkeuslakimenettely voi syrjäyttää jonkin perustuslain säännöksen tai tehdä rajauksen perusoikeuteen ilman, että se näkyy perustuslain tekstistä<sup>71</sup>.

Poikkeuslain käyttöä on myös pidetty tapahtumana, jossa arvioidaan lakihankkeen edut ja haitat. Tässä arvioinnissa merkitystä on myös sillä, keneen ja mihin ryhmään edut ja haitat kohdistuvat.<sup>72</sup> Rajaturvallisuuslainkin kohdalla täytyi suorittaa punnintaa, keille lailla suodaan kenties eräänlainen etu ja kehen haitat kohdistuvat.

Poikkeuslakien käyttöön tulee suhtautua pidättyvästi ja niihin tulee turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Säädetyt perusoikeuspoikkeuksen tulee olla selvästi rajattu (PeL 73.1 §). Sillä ei voida puuttua perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Rajatulla poikkeuksella viitataan erityisesti poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Perustuslaista tehtävien poikkeusten ala tulee rajoittaa mahdollisimman kapeaksi. Mikäli poikkeuslain säätäminen on välttämätöntä, tulee poikkeus rajata vain välttämättömään kirjoittamalla se mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi. Lisäksi tulee harkita, voidaanko poikkeuksen voimassaoloa ajallisesti rajoittaa.<sup>73</sup>

Perustuslakivaliokunta on todennut mietinnössään, että perusoikeuspoikkeukset on ensisijaisesti pyrittävä säätämään määräaikaisina. Poikkeuslain säätämisasiakirjoista on lisäksi käytävä ilmi, missä kohdin se poikkeaa perustuslaista. Lakiehdotus voi kuitenkin sisältää useita perustuslaista poikkeavia säännöksiä eikä niiden lukumäärää ole rajoitettu.<sup>74</sup>

Mainitut ohjesäännöt eivät kuitenkaan ole ehdottomia edellytyksiä siinä mielessä, että säädettävän poikkeuslain tulisi esimerkiksi olla kaikki ohjesäännöt täyttävä, jotta se voidaan hyväksyä. Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, että oikeudellisesta näkökulmasta ehdottomampia kriteerejä ovat vaatimus rajatusta poikkeuksesta ja poikkeuslain edellytys olla puuttumatta

---

<sup>70</sup> Saraviita 2001, s. 87.

<sup>71</sup> Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995, s.100–102. Poikkeuslakimenettelystä ja sen säilyttämisestä ks. tarkemmin Oikeusministeriön lainvalmisteluosaston julkaisu 8/1995, s.99–104.

<sup>72</sup> Pohjolainen 1980, s. 259. Ks. myös Lavapuro 2010, s. 85. Lavapuro tiivistää suomalaisen poikkeuslakimenettelyn ja siihen liittyvän perustuslakikontrollin poliittiseen projektiin liittyvien intressien toteuttamisen välineiksi. Olennaista tässä projektissa on oikean menettelyn noudattaminen ja sanamuodoista huolehtiminen.

<sup>73</sup> HE 1/1998 vp, s. 125. Ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 22, Saraviita 2011, s. 623–624 ja HE 53/2024 vp, s. 92. Perustuslain 73.1 §:n mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä *rajatusta* poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin.

<sup>74</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 22–23. Tämä vaatimus koskee erityisesti kansallista lainsäädäntöä, joka lähtökohtaisesti huolehditaan yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa. Ks. myös HE 1/1998 vp, s. 125. Perustuslakivaliokunnan mietintö koski hallituksen esitystä 1/1998 vp, jossa nostettiin esiin poikkeuslakien rajoittaminen ajallisesti.

perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä<sup>75</sup>.

Perustuslakivaliokunnan mietintökäytännössä on käsitelty poikkeuslakien käyttöä seuraavasti. Poikkeuslakimenettelyn käyttöön on suhtauduttava pidättyvästi. Poikkeuslakiin tulee turvautua vain erityisestä syystä, sillä niiden runsas käyttäminen on omiaan heikentämään perustuslain oikeudellista merkitystä ja valtiosäännön selkeyttä. Erityisesti puhtaasti kansallisista syistä säädettyjä poikkeuslakeja on pyrittävä välttämään.<sup>76</sup> Voidaan siis puhua poikkeuslakien välttämisen periaatteesta<sup>77</sup>.

Pääsääntönä on siis tavallisen säätämisyjärjestyksen käyttäminen. Mikäli se ei ole mahdollista, tulisi ensisijaisesti muuttaa perustuslain tekstiä kuin säätää poikkeuslaki. Vaikka poikkeuslakien käyttöalaa on rajattu, poikkeuslakirajoituksen täsmällinen ja tarkkarajainen sisältö on jäänyt lainsäädäntökäytännön varaan. Se on siis tulkinnanvaraista, sillä perustuslakivaliokunnan käytännössä ja oikeuskirjallisuudessa toistetut peruskriteerit voidaan arvottaa eri tavoin.<sup>78</sup>

## 2.5 Valtiosääntöoikeudellisesta normihierarkiasta

Oikeusjärjestys on eri tasoista normeista koostuva hierarkia<sup>79</sup>. Normihierarkiaa koskevan teorian avulla pyritään määrittämään seuraavaa. Minkä tasoisella säädöksellä kyseisestä yhteiskunnallisesta ilmiöstä on säädettävä? Missä järjestyksessä ilmiöön liittyvää tiettyä säädöstä

<sup>75</sup> HE 53/2024 vp, s. 92.

<sup>76</sup> HE 1/1998 vp, s. 39. Ks. myös PeVL 1a/1998 vp, s. 2 ja PeVM 10/1998 vp, s. 22. Ks. myös Viljanen 1999, s. 964. Viljanen toteaa, että perustuslakivaliokunnan käytännön perusteella muovautunut poikkeuslakien välttämisen periaate voidaan katsoa perustuslakivaliokunnan yritykseksi vastata poikkeuslakimenettelyyn kohdistuneeseen kritiikkiin. Poikkeuslakimenettelystä ei kuitenkaan ole haluttu kokonaan luopua. Valtiosääntöoikeudellisesta varovaisuudesta poikkeuslain käytön osalta ks. Merikoski 1969, s.19–20. Ks. myös HE 53/2024 vp, s. 89–90. Rajaturvallisuuslain esitöissä on huomioitu kyseinen poikkeuslakien välttämisen periaate.

<sup>77</sup> Valtiosääntöoikeudessa vakiintunut käsitys, josta ks. Viljanen 1999, s. 962, Husa 2007, s. 184, Lainkirjoittajan opas, 3. Perustuslaki lainvalmistelussa, 3.7 Poikkeuslakeja tulee välttää. Ks. myös HE 53/2024 vp, s. 89–90. Myös rajaturvallisuuslain esitöissä tuodaan esiin poikkeuslakien välttämisen periaate. Poikkeuslakien säätämisestä ks. myös Scheinin 1996, s. 818–822. Scheinin suhtautuu pidättyvästi poikkeuslain käyttöön erityisesti perusoikeuksien osalta.

<sup>78</sup> Husa 2007, s. 191–192.

<sup>79</sup> Kelsen 1968, s. 239. Kelsenin puhtaasta oikeusopin tarkemmin ks. Kelsen 1968, s. 207–220. Kelsenin selityksestä oikeusnormien synnystä ja voimassaolosta sekä sen valtiosääntöoikeudellisesta pätemättömyydestä ks. Husa 1997, s. 49–52. Husa toteaa kuitenkin, että valtiosääntöoikeus tutkii normihierarkian perustaa, kelseniläisen oikeusopin selityksen pätemättömyydestä huolimatta. Ks. oikeuslähdeopin myös Nuotio 2004, s. 1268. Oikeuslähdeopin avulla voidaan käytännön soveltamis- ja tulkintatilanteessa argumentoida rakentavasti.

voimaan muuttaa? Millä oikeudella julkista valtaa käyttävä orgaani sitoo lainkohteena olevat tahot noudattamaan kyseistä säädöstä? Onko säädettävä laki ristiriidassa perustuslain kanssa?<sup>80</sup>

Suomalaisessa mallissa normihierarkiassa ylimpänä on siis perustuslaki. Kuitenkin tällainen perinteinen normihierarkiamalli on ja on ollut pitkään valtiosääntöoikeudellisesti murroksessa. Euroopan unionin oikeus sekä kansainvälinen oikeus luovat haastetta normihierarkian noudattamiselle.<sup>81</sup> Suomalainen valtiosääntöoikeudellinen järjestelmä ja sen sisältämä poikkeuslakijärjestelmä lähtökohtaisesti siis mahdollistavat esimerkiksi rajaturvallisuuslain säätämisen. Kuitenkin kansallisen lain yläpuolella olevasta kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän säännöksistä seuraa, että rajaturvallisuuslaki on vähintään ristiriidassa Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa<sup>82</sup>. Kun ylikansallinen oikeusjärjestelmän katsotaan olevan oikeushierarkian ylimmällä tasolla, tästä voi oikeuskirjallisuudessa esitetyn mukaan seurata haasteita esimerkiksi vallan kolmijako-opin näkökulmasta. Suomalaisessa lainkäytössä voidaan joutua tilanteeseen, jossa ei voida soveltaa kansallisen parlamentin muodollisesti ja kansallisesta näkökulmasta myös sisällöllisesti pätevää lakia.<sup>83</sup>

Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999) on inkorporoitu Suomen oikeusjärjestelmään poikkeuslailla. Sillä ei siis ole perustuslain statusta. Jos otetaan huomioon vain valtiosisäinen oikeus, kansalliset perusoikeussäännökset ovat Suomessa hierarkkisesti korkeammalla tasolla kuin inkorporoidut ihmisoikeusnormit. Kun tarkastellaan oikeusjärjestelmän velvoittavuutta kokonaisuudessaan, tulisi lähtökohtaisesti ylikansalliset oikeusjärjestelmät huomioida säädettäessä lakeja. Poikkeuslailla voidaan siis kyllä rajoittaa perusoikeuksia. Perusoikeuksia ei kuitenkaan voida rajoittaa enempää kuin esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimus sallii ihmisoikeuksia rajoitettavan.<sup>84</sup>

---

<sup>80</sup> Saraviita 2001, s. 108.

<sup>81</sup> Husa 1997, s. 67–68.

<sup>82</sup> HE 53/2024 vp, s. 96.

<sup>83</sup> Karhu 2003, s. 796. Oikeuslähdeopin muutoksista ks. Karhu 2003, s. 794. Karhu tuo esiin Suomen oikeuslähdeoppiin edotettuja muutoksia, joiden avulla huomioitaisiin nimenomaan perusoikeuksien ensisijaisuus samoin kuin ihmisoikeusvelvoitteinen lainkäytön huomioiminen entistä paremmin. Tällöin normihierarkiassa perustuslain tasolla olisivat myös erityisesti perusoikeudet, EU-oikeus sekä kansainväliset ihmisoikeussitoumukset. Globalisaation vaikutuksista oikeudelliseen sääntelyyn ks. esim. Kultalahti 2009, s. 357–372.

<sup>84</sup> Husa – Jyränki 2021, s. 147.

### 3. Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahan-tulon torjumiseksi annetun lain ongelmista

#### 3.1 Rajaturvallisuuslain täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta

Rajaturvallisuuslain mukaan vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsy voidaan estää valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella (rajaturvallisuuslaki 4.1 §) ja maahan saapunut vaikuttamisen välineenä oleva henkilö poistetaan viipymättä maasta (rajaturvallisuuslaki 4.2 §). Maasta poistettavalle henkilölle on ilmoitettava kirjallisesti toimenpiteen perusteet sekä tieto siitä, että henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia ja siitä, missä henkilö voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen (rajaturvallisuuslaki 4.4 §).

Rajaturvallisuuslain sääntelyn on todettu olevan ainakin jossain määrin täsmällistä ja tarkkarajaista<sup>85</sup>. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan tarkkarajaisuuden ja täsmällisyyden määrittelyssä on kiinnitettävä huomiota siihen, että laista ilmenee riittävän selkeästi 1) kuka on oikeutettu käyttämään rajoitusvaltuuksia; 2) mitä valtuuksia käytettäessä saadaan tehdä ja 3) miten valtuuksia käytettäessä on meneteltävä<sup>86</sup>.

Rajaturvallisuuslaissa on ilmoitettu menettelysäännös sille, miten maasta poistettavalle henkilölle on ilmoitettava poistamisesta. Laista ei kuitenkaan tarkemmin ilmene, miten henkilön maahanpääsy voidaan tosiasiallisesti estää tai miten on meneteltävä maastapoistamisen yhteydessä, jos henkilö esimerkiksi vastustaa poistamista. Rajaturvallisuuslaista ei esimerkiksi ilmene, saako rajavartiomies käyttää voimakeinoja henkilön poistamiseksi maasta.

Rajaturvallisuuslain esitöiden mukaan maahanpääsyt estämisellä tarkoitettaisiin toimenpiteitä, joilla henkilöiden pääsy Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin estettäisiin. Rajavartiomiehen tulee pyrkiä ylläpitämään rajaturvallisuutta ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Maahanpyrkijöille on mahdollisuuksien mukaan ilmaistava, että Suomeen saapuminen kyseisestä paikasta ei ole sallittua ja neuvota, kehottaa tai käskää heitä käyttämään laillisia reittejä. Maahanpääsyt estämisessä käytettäisiin ensisijaisesti estelaitteita sekä esimerkiksi merkein, opastekyltein ja äänellä annettuja kehotuksia, kieltoja ja käskyjä. Henkilöiden

---

<sup>85</sup> HE 53/2024 vp, s. 88.

<sup>86</sup> PeVL 8/1995 vp, s. 2. Ks. myös Viljanen 2001, s. 120.

maahanpääsy on lisäksi mahdollista estää rajavartiomiesten valtakunnanrajalle muodostamalla fyysisellä esteellä.<sup>87</sup>

Rajaturvallisuuslain esitöissä on huomioitu voimakeinojen käyttö seuraavasti. ”Jos vaikuttamisen välineenä oleva henkilö olisi kuitenkin estämistoimista huolimatta päässyt Suomen alueelle, maasta poistaminen toimeenpantaisiin ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin. Maasta poistamista voidaan tarvittaessa myös tehostaa voimakeinoin.” Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, ettei esityksellä ehdoteta muutoksia rajavartiomiehen voimakeinoja tai niiden käyttöön varautumista koskevaan sääntelyyn eikä hätävarjelua koskevaan sääntelyyn. Säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan rajavartiolain 32 §:n ja 35 §:n sisältämiin rajavartiomiehen toimivaltuussäännöksiin koskien yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa rajanylityspaikalla ja rajavartiomiehen voimakeinojen käyttöä. Lisäksi rajaturvallisuuslain säännöskohtaisissa perusteluissa viitataan rajavartiolaitoksen toiminnassa noudatettavaan suhteellisuusperiaatteeseen.<sup>88</sup>

Rajaturvallisuuslaissa säädetyissä poikkeustilanteissa on kuitenkin kriteerejä, kenellä on oikeus tehdä arvio kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamisesta. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ottaa vastaan, jos *tehtävään koulutettu ja ohjeistettu rajavartiomies* tapauskohtaisen arvion mukaan katsoo sen välttämättömäksi lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi (rajaturvallisuuslaki 5.1 §).

Tämän lisäksi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan myös, jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella *tehtävään koulutetun ja ohjeistetun rajavartiomiehen* tapauskohtaisen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen (rajaturvallisuuslaki 5.2 §).

Ulkomaalaisen oikeuteen tulla Suomeen ja oleskella täällä liittyy lailla säätämisen vaatimus (PeL 9.4 §). Tästä lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan johtaa syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa sekä vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien

---

<sup>87</sup> HE 53/2024 vp, s. 66.

<sup>88</sup> HE 53/2024 vp, s. 66–67. Suhteellisuusperiaatteen mukaan toimenpiteiden on oltava puolustettavia suhteessa tehtävän tärkeyteen, vaarallisuuteen ja kiireellisyyteen, tavoiteltavaan päämäärään, toimenpiteen kohteena olevan henkilön käyttäytymiseen, ikään, terveyteen ja muihin vastaaviin häneen liittyviin seikkoihin sekä muihin tilanteen kokonaisarviointiin vaikuttaviin seikkoihin nähden (rajavartiolaki 7 §).

perusteiden ja päätöksentekomenettelyn sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taa-taan.<sup>89</sup> Lailla säätämiseen kohdistuu puolestaan yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tark-kuudesta<sup>90</sup>.

Lisäksi laissa olevalla sääntelyllä tulee antaa riittävä ennustettavuus viranomaistoimista<sup>91</sup>. Jul-kisen vallan käyttäjän toimivaltaperuste on oltava palautettavissa viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin. Viranomaisilla ei voi olla sellaista julkista vallan käyttämistä tarkoittavaa toi-mivaltaa, joka ei saa tukea voimassa olevasta oikeusjärjestyksestä.<sup>92</sup> Lakiin sisältyvät toimival-tuudet on kirjoitettava selkeästi, jotta toimivaltuuksien käyttö on mahdollista ennakoida. Rajoi-tusvaltuuksia käyttävä henkilö on ilmaistava selkeästi virkamiehen tai virkamiestason tarkkuu-della.<sup>93</sup>

Rajaturvallisuuslain säännösten nojalla on siten epäselvää, kuka on oikeutettu ns. normaaliti-lanteessa epäämään henkilön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Esimerkiksi eri-tyisehtoja rajavartiomiehen pätevyydelle ei ole asetettu. Rajaturvallisuuslaissa ei liioin ole esi-merkiksi viittausta rajavartiolakiin, jossa säädetään rajavartiomiehelle kuuluvista toimivaltuuk-sista. Poikkeustilanteissa rajavartiomiehellä edellytetään arvion tekemiseksi siihen soveltuva koulutusta ja ohjeistuksen saamista. Edelleen on kuitenkin lain nojalla epäselvää, minkä tasoi-seen ja laajuiseen koulutukseen ja ohjeistukseen tällä esimerkiksi viitataan. Liioin voimakeino-jen käytöstä ei ole laissa mainintaa.<sup>94</sup>

*Täten on selvää, että lailla säätämisen vaatimus täyttyy. Kuitenkin rajaturvallisuuslain säätä-misessä ei ole liioin kiinnitetty huomiota päätöksen perusteena käytettäviin perusteisiin. Laista*

<sup>89</sup> HE 309/1993 vp, s. 52.

<sup>90</sup> PeVL 10/2016 vp, s. 3.

<sup>91</sup> Lainkirjoittajan opas 2025, 4.1.15 Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimus. Ks. myös PeVL 15/1996 vp, s. 2.

<sup>92</sup> HE 1/1998 vp, s. 74.

<sup>93</sup> Puurunen 2017, s. 370–371. Ks. myös PeVL 70/2002 vp, s. 5. Säännösten sanamuodon perusteella oli epäselvää, kenellä lakiehdotuksen mukaan oli oikeus käyttää voimakeinoja.

<sup>94</sup> Ks. myös Dahlberg 2024a, s. 8. Dahlberg tuo esiin riskin mielivaltaiseen kohteluun, kun yksittäistapauksellinen ja oikeudellista asiantuntemusta edellyttävä arvio korvataan rajavartiomiehen tekemällä summaarisella arviolla. Riski on merkityksellinen erityisesti siitä syystä, että henkilöllä ei ole mahdollista saattaa asiaa riippumattoman tuomioistuimen ratkaistavaksi. Ks. myös Sormunen 2024, s. 12. Sormunen huomauttaa, että toiminnassa on kyse harkinnasta, joka ei kuulu rajavartijoille. Kyse on turvapaikkaprosessista, johon sovelletaan ulkomaalaislakia. Näin ollen rajavartijoilla on poikkeuksellisen suuret valtuudet arvioida henkilön oikeutta kansainväliseen suoje-luun. Ks. myös PeVL 11/2005 vp, s. 8. Lakiehdotuksessa poliisilain muuttamiseksi poliisimiehelle ehdotettiin oikeutta tarkastaa lainkohdassa tarkoitettuun tilaisuuteen saapuva tai sen välittömässä läheisyydessä oleskeleva henkilö ja hänen mukanaan olevat tavarat. Oikeus tarkastukseen säädettäisiin sen varmistamiseksi, ettei hänellä ole hallussaan sellaisia esineitä tai aineita, joilla voidaan haitata järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tilai-suudessa”. Perustuslakivaliokunta katsoi, että lakiehdotukseen sisältynyt säännös oli liian väljä. Perusteluissaan perustuslakivaliokunta totesi, että ”yleiset ja joustavat ilmaisut säännöksissä eivät ole omiaan torjumaan mahdol-lisuutta käyttää toimivaltuuksia mielivaltaisesti”.

*ei liioin käy selkeästi ilmi, millä perusteella henkilöön voidaan kohdistaa voimakeinoja. Laista ei käy ilmi riittävällä tavalla viranomaisille kuuluvat toimivaltuudet. Tämä on omiaan heikentämään lailla säätämisen vaatimuksen täyttymistä sekä henkilön oikeusturvan toteutumista.*

## 3.2 Oikeusturvajärjestelyistä

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi (PeL 21.1 §)<sup>95</sup>. Käsittelyn julkisuus, oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla (PeL 21.2 §). Oikeusturva on keskeinen perusoikeus. Valtiosääntötasolla oikeusturva voidaan liittää lainalaisuuden ja yhdenvertaisuuden periaatteisiin. Edelleen yhdenvertaisuuden periaatteeseen on liitetty perusteettoman erottelun ja syrjinnän kielto.<sup>96</sup>

Rajaturvallisuuslain mukaan maasta poistettavalle henkilölle on ilmoitettava kirjallisesti toimenpiteen perusteet sekä tieto siitä, että henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia ja siitä, missä henkilö voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Maasta poistamiseen ei saa hakea muutosta valittamalla (rajaturvallisuuslaki 4.4 §).<sup>97</sup>

Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, että sääntely on ongelmallinen oikeusturvavaatimusten kannalta<sup>98</sup>. Yksilön oikeusturvan toteutuminen perustuisi seuraaviin lähtökohtiin. ”1) Viranomaisen velvoite on huolehtia, että jokainen maahanpyrkijä saa tosiasiallisen mahdollisuuden

<sup>95</sup> Mahdollisuudesta tehdä vähäisiä rajoituksia oikeusturvavaatimukseen ks. Mäenpää 2023, III Hallintomenettely ja hyvän hallinnon perusteet, 8. Päätösvallan käyttö ja hallintopäätös, Hallinnollisen päätöksenteon perusteet, Oikeus saada päätös ja viranomaisen ratkaisuvollisuus.

<sup>96</sup> Hallberg ym. 2011, s. 783–785.

<sup>97</sup> Ks. myös Jukka Viljanen 2024, s. 8. Viljasen mukaan oikeusturvan toteutumisen kannalta ongelmallista on sääntelyn taustalla oleva ajatus oikeusturvan toteutumisesta. Oikeusturvan katsotaan toteutuvan sen perusteella, että maahanpyrkivällä henkilöllä on mahdollisuus jättää muulla kuin valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tälle ei kuitenkaan Viljasen mukaan ole löydettävissä riittävästi tukea kansainvälisten valvontaelinten tulkintakäytännöstä. Ainoana oikeussuojakeinona tarkoitettu kantelumahdollisuus ei Viljasen mukaan täytä aidon ja tehokkaan oikeussuojakeinon määritelmää. Ks. myös Oikeusministeriö 2024, s. 7. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota, että oikeusturva otettaisiin esitetyn perusteella lain soveltamisessa huomioon. Kuitenkin keskeinen seikka arvioinnissa on se, jääkö jonkun henkilöryhmän osalta oikeusturvan toteutuminen puutteelliseksi.

<sup>98</sup> HE 53/2024 vp, s. 94.

tuoda esiin seikkoja, miksi hän kuuluisi lain poikkeusryhmiin; 2) rajavartiomies varmistaisi, että maahanpyrkijä tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi esimerkiksi tulkkauksen avulla; 3) lain soveltamisesta on annettu asianmukaiset ohjeet ja 4) rajavartiomies huolehtii virkavastuulla sääntelyn soveltamisesta.”<sup>99</sup>

Rajaturvallisuuslain esitöissä muutoksenhakuoikeuden puuttumista perustellaan sillä, että maastapoistamisessa on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, jonka yhteydessä ei tehdä erillistä hallintopäätöstä. Tästä syystä muutoksenhaku valittamalla ei ole mahdollista. Henkilöllä on kuitenkin mahdollisuus kannella toimenpiteestä hallintolain mukaisesti. Näin menettelemällä henkilö voi jälkikäteen saada asian ja erityisesti viranomaisen menettelyn laillisuuden ja asianmukaisuuden viranomaisen käsiteltäväksi.<sup>100</sup>

Muutoksenhakumahdollisuuden puuttuminen on ymmärrettävä yhteneväiseksi linjaukseksi rajaturvallisuuslain tarkoituksen kanssa. Rajaturvallisuuslain tarkoituksena on estää tai vähintään poistaa maahan jo saapunut vaikuttamisen välineenä oleva henkilö. Tällöin on ilmeistä, ettei henkilöille haluta suoda mahdollisuutta valittaa päätöksestä kansallisessa tuomioistuimessa. Muutoksenhaun takaaminen voisi tarjota eräänlaisen porsaanreiän ja vesittää lain tarkoituksen.

Oikeusturvan toteutumisen kannalta perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota kahteen seikkaan. Ensinnäkin rajaturvallisuuslain esitöissä ei ole tarkemmin perusteltu oikeusturvakeinoista poikkeamista. Toiseksi sääntelyä olisi täydennettävä jälkikäteisellä oikeusturvamenettelyllä, mutta huomioiden sääntelyn poikkeuksellinen luonne oikeusturvakeinojen ei tarkoiteta säännönmukaisia valitusteitä. Tältä osin rajaturvallisuuslakia ei voida pitää

<sup>99</sup> HE 53/2024 vp, s. 81. Ks. myös Dahlberg 2024a, s. 8. Dahlbergin näkemyksen mukaan sääntely, jossa yksittäinen rajavartiomies tekee tosiasiallisen päätöksen henkilön oikeudesta hakea kansainvälistä suojelua ilman valitusmahdollisuutta, on oikeusturvan ja oikeusvaltion keskeisten periaatteiden näkökulmasta suorastaan ennen kuulumatonta. Koska viimesijaisesti kyse on jokaisen oikeudesta elämään sekä ihmisarvon loukkaamattomuuteen, perustuslaista on johdettavissa valtion yksiselitteinen velvollisuus turvata oikeus muutoksenhakuun ja etenkin mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi.

<sup>100</sup> HE 53/2024 vp, s. 67. Ks. myös Mutanen 2024, s. 4 ja 11. Mutasen mukaan oikeusturvavaatimuksen näkökulmasta on osittain ongelmallista, että henkilö ei saa maasta poistamisen yhteydessä erillistä päätöstä. Mutasen mukaan rajaturvallisuuslaista puuttuu tehokkaat oikeussuojakeinot, ja se on siten perustuslain 21 §:n vastainen. Mutanen huomauttaa myös, että rajaturvallisuuslain esitöissä ei ole riittävästi arvioitu suullisen päätöksen asemaa valituskelpoisena hallintopäätöksenä. Ks. myös Oikeusministeriö 2024, s. 7–8. Oikeusministeriön mukaan rajaturvallisuuslain perusteella ei voida varmistua normaalissa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisessa menettelyssä siitä, että palautuskiellon noudattaminen toteutuisi. Tosiasiallisesta hallintotoiminnasta ks. Mäenpää 2023, II Yleinen hallinto-oikeus, 4. Julkishallinnon tehtävät ja toimintamuodot, Viranomaisen toimintamuodot, Tosiasiallinen hallintotoiminta, Palvelujen toteuttamista ei kirjallisessa muodossa. Ks. myös Linkirjoittajan opas 2025, 4.1 Perusoikeuksien sääntely, 4.1.20 Oikeusturvavaatimus.

välttämättömänä. Kuitenkin perustuslakivaliokunta huomauttaa edelleen, että täydennettynäkin rajaturvallisuuslaki voi edelleen merkitä poikkeusta PeL 21 §:n takaamasta oikeusturvasta.<sup>101</sup>

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnoissaan, että päätökset, jotka koskevat asianosaisen oikeuksia ja velvollisuuksia on voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Mikäli lakiehdotuksessa tällaisia päätöksiä koskee kuitenkin muutoksenhakukielto, ehdotuksen sisältyvä mahdollisuus hallintokantelun tekemiseen ei korvaa tätä oikeutta. Mikäli lakiehdotuksessa ei taata mahdollisuutta muutoksenhakuun, lakiehdotusta ei voida säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>102</sup>

Oikeusvaltioperiaatteen mukaan niin normaali- kuin poikkeusoloissakin on turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen sekä niistä poikkeaminen ja niiden rajoittaminen on oltava kontrolloitua<sup>103</sup>. Erityisesti oikeusturvaa pidetään oikeusvaltiossa sellaisena arvona, jonka toteutumisesta ei haluta poikkeusoloissakaan poiketa. Esimerkiksi valmiuslaissa ei säädetä mahdollisuudesta poiketa PeL 21 §:n säännöksestä. Edelleen myöskään perustuslain 23 §:n nojalla ei lähtökohtaisesti voida tehdä poikkeusta oikeusturvaan.<sup>104</sup> Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään katsonut, että kansainvälistä suojelua koskeviin päätöksiin on voitava hakea muutosta tuomioistuimelta<sup>105</sup>.

Viranomaisen päätökseen tulee siis olla käytettävissä jokin muutoksenhakukeino. Yleensä muutoksenhakukeinona on valitus tuomioistuimelle. Muut keinot, kuten oikaisuvaatimus ja kantelu

---

<sup>101</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 12. Ks. myös KHOhal/1460/2024, s. 2. Korkein hallinto-oikeus toteaa lausunnossaan, että ko. sääntelyn mukaan asia ei voisi edetä kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi säännönmukaisen muutoksenhaun kautta. Tällöin tulisi varautua suorien yksilövalitusten tekemiseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Ks. myös Jukka Viljanen 2024, s. 10. Myös esimerkiksi Viljanen huomauttaa lausunnossaan, että lähtökohtaisesti asia tulisi ensin käsitellä kansallisissa tuomioistuimissa, jotta asian voi viimesijaisesti saattaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsiteltäväksi. Nykyisessä tilanteessa EIT tulisi siis ratkaisemaan ensimmäisenä oikeusasteena mahdolliset palautuskiellon rikkomista koskevat tilanteet. Nykyinen sääntely ei siten olisi tarkoituksenmukainen ratkaisu.

<sup>102</sup> PeVL 10/2012 vp, s. 6. Perustuslakivaliokunnan antamassa lausunnossa oli kyse biopankin lain nojalla tehtäviä päätöksiä koskeva muutoksenhakukielto. Perustuslakivaliokunta katsoi päätösten olevan PL 21.2 §:n mukaisia asianosaisen oikeuksia ja velvollisuuksia koskevia päätöksiä, jotka on voitava saattaa tuomioistuimen käsiteltäväksi. Muutoksenhakukiellolle ei ollut asiallisia perusteita ja niiden poistaminen oli perustuslakivaliokunnan mielestä välttämätöntä, jotta lakiehdotus voitiin käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

<sup>103</sup> Aine ym. 2022, s. 843–844. Oikeusturvasta poikkeusoloissa ks. esim. Buure-Hägglund, s. 187.

<sup>104</sup> Lavapuro 2020, s. 1265. Lavapuro viittaa artikkelissaan myös Covid-19-pandemian aikaisiin poikkeusoloihin, jolloin tuomioistuimet korostivat oikeusturvan ja ihmisten perusoikeuksien toteutumista poikkeusoloista huolimatta. PeL 21 § oli poikkeusolojenkin aikaan edelleen voimassa eikä siihen tehty minkäänlaisia rajoituksia. Vrt. Koivisto 2013, s. 1053. Valituskielto ei kuitenkaan automaattisesti tarkoita, että esimerkiksi laki on tulkittava perustuslain vastaiseksi.

<sup>105</sup> PeVL 16/2000 vp, s. 4. Ks. myös HE 53/2024 vp, s. 80 ja Nykänen 2024, s. 4. Nykänen huomauttaa perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossaan, että henkilöllä tulee olla mahdollisuus saattaa palautuskiellon rikkomisen tuomioistuimen arvioitavaksi.

tuomioistuimelle voivat rajoitetusti olla oikeusturvajärjestelyiden riittävyysvaatimuksen täyttäviä.<sup>106</sup> Oikeuskirjallisuudessakin esitetyn mukaan tuomioistuimen tehtävänä on varmistaa, että jokaisella on oikeus ihmisoikeuksiin. Tämä oikeus tulisi olla siitakin huolimatta, että henkilö on syyllistynyt kansallista turvallisuutta vahingoittavaan tai vaarantavaan tekoon.<sup>107</sup> Tämän näkökulman perusteella Suomeen saapuvalla henkilöllä tulisi olla oikeus saattaa kansainvälistä suojelua koskevan päätöksen oikeellisuus tuomioistuimen ratkaistavaksi. Oikeus tulisi siis olla siitakin huolimatta, vaikka henkilö katsottaisiin vieraan valtion vaikuttamisen välineeksi, ja siten vaaraksi kansalliselle turvallisuudelle.

*Yksilön oikeusturvan osalta rajaturvallisuuslain sisältämät säännökset, jotka estävät vaikuttamisen välineenä olevan henkilön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen, käsittelyn ja muutoksen haun, rajoittavat merkittävällä tavalla oikeutta oikeussuojakeinoihin. Näin ollen lakiehdotus puuttuu myös oikeusturvaperusoikeuden ydinalueeseen. Rajaturvallisuuslaki ei siten takaa perustuslain mukaista oikeusturvaa.*

### 3.3 Ristiriitaisuus ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa

Perusoikeuksia ei ole mahdollista rajoittaa pidemmälle kuin ihmisoikeusvelvoitteet sallivat<sup>108</sup>. Ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisen vaatimus toimii eräänlaisena perälautana tarkasteltaessa perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä. Rajaturvallisuuslain todetaan olevan osin jännitteinen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tästä syystä ehdotettua lakia ei ollut mahdollista käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Rajaturvallisuuslain soveltaminen tarkoittaisi sitä, että Suomi ei vastaanottaisi kaikkien Suomen rajalle tulevien henkilöiden kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia. Perustuslaissa on säädetty palauttamiskiellosta. Perustuslain mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (PeL 9.4 §). Palauttamiskiellon osalta rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan,

<sup>106</sup> Saraviita 2011, s. 141.

<sup>107</sup> Honko 2017, s. 16–17. Honko perustelee näkemystään siten, että vain oikeusvaltioperiaatteen tukeutuva yhteiskunta voi taata kansallisen turvallisuuden.

<sup>108</sup> HE 309/1993 vp, s. 40. Muutoin Suomen valtio syyllistyisi kansainvälisten velvoitteidensa rikkomiseen. Ks. myös PeVM 25/1994 vp, s. 5. Perustuslakivaliokunta toteaa mietinnössään, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.

että palauttamiskieltoa ei ole mahdollista erottaa ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisesta, vaan perustuslain palauttamiskieltoa on tulkittava yhdenmukaisesti ihmisoikeussopimukseen sisältyvien vastaavien määräysten kanssa. Edes poikkeusoloissa ei ole mahdollista säätää sellaisia tilapäisiä perusoikeuspoikkeuksia, jotka ovat Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden vastaisia.<sup>109</sup>

Rajaturvallisuuslaki on palauttamiskiellon lisäksi jossain määrin jännitteinen perustuslain 7 §:n kanssa. Perustuslain mukaan jokaisella on oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen (PeL 7.1 §). Perustuslaki sisältää myös säännöksen, jonka mukaan ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti (PeL 7.2 §). Mikäli rajaturvallisuuslaki ei turvaa ehdottoman palauttamiskiellon toteutumista kaikissa tilanteissa, sisältyy siihen riski, ettei perustuslain 7 §:n mukaisia oikeuksia voida turvata. Tästä syystä ehdotettua sääntelyä ei voitu käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.<sup>110</sup>

Ehdotettu sääntely ei siis ollut yhteen sovitettavissa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kanssa. Erityisesti rajaturvallisuuslain esitöissä huomioitiin se seikka, että perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä ei lähtökohtaisesti ole yleensä sovellettu ehdottomina pidettäviin perusoikeuksiin.<sup>111</sup> Perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen esityksen säätämisperusteissa esitettyyn arvioon ja johtopäätökseen, jonka mukaan lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä<sup>112</sup>. Tämän lisäksi lähtökohtaisesti lakiehdotus, joka loukkaa ihmisoikeusvelvoitteita, ei voi täyttää muitakaan perusoikeuksien yleisiä rajoitusedellytyksiä<sup>113</sup>. Perustuslakivaliokunta on myös todennut lausuntokäytännössään sen, että yksinomaan poikkeuslain käyttö ei poista mahdollista ristiriitaa Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen kanssa<sup>114</sup>.

*Tarkasteltaessa rajaturvallisuuslakia niin yleisesti kuin suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin on kiistatonta, että rajaturvallisuuslaki on ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.*

<sup>109</sup> HE 53/2024 vp, s. 81–83.

<sup>110</sup> HE 53/2024 vp, s. 85.

<sup>111</sup> HE 53/2024 vp, s. 88–89. Ks. myös Tuori 2024, s. 15.

<sup>112</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 6.

<sup>113</sup> Viljanen 2001, s. 301. Ks. myös Saraviita 2000, s. 102.

<sup>114</sup> PeVL 12/1982 vp, s. 4.

## 3.4 Rajaturvallisuuslain poikkeuslakiasemasta

### 3.4.1 Rajaturvallisuuslain vaikutuksesta perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen

Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan todennut poikkeuslakimenettelyn käyttöalasta seuraavaa. Vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen tai eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä.<sup>115</sup> Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, ettei perustuslain esitöissä ole tarkemmin määritelty, mitä perustuslain kokonaisuudella tarkoitetaan.

Rajaturvallisuuslain vaikutusta suhteessa perustuslain kokonaisuuteen on pyritty rajaamaan. Rajaturvallisuuslain sääntelyä on pyritty rajaamaan esimerkiksi sisällöltään ja soveltamisalaltaan. Lain soveltaminen on mm. rajattu maantieteellisesti ja ajallisesti (rajaturvallisuuslaki 3.1 §). Lisäksi lakiin on sisällytetty poikkeusperusteet, joiden perusteella kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ottaa vastaan (rajaturvallisuuslaki 5 §). Tällöin lailla ei suoraan estetä mahdollisuutta saada jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.<sup>116</sup>

Perustuslain kokonaisuuden voisi katsoa länsimaisessa perustuslaillisessa demokratiassa viitattavan oikeusvaltion perustavanlaatuisiin peruseriaatteisiin, jotka lähtökohtaisesti ovat kirjattuina perustuslakiin. Länsimaisissa demokratioissa on pitkään esimerkiksi ollut vallalla ajatus, että oikeusvaltio noudattaa lakeja muodollisesti. Oikeusvaltio lisäksi huomioi lakien sisällön, niiden laatimistavan ja millaisia keinoja oikeusjärjestelmä antaa yksilön oikeuksien turvaamiseksi. Oikeusvaltio käsitteen voidaan siten yhtäältä katsoa kytkeytyvän perusoikeuksien kunnioittamiseen.<sup>117</sup> Tällöin perustuslain kokonaisuuteen puuttuvan poikkeuslakiesityksen tulisi jollain tavalla tehdä tyhjäksi koko perustuslaki ja sen sisältämät perustavanlaatuiset oikeusvaltion peruspilarit, jotta sen voisi katsoa nimenomaisesti vaikuttavan perustuslain kokonaisuuteen. Jos poikkeuslailla rajataan perusoikeuspoikkeus koskemaan ainoastaan tiettyä tilannetta, se ei ole puuttumista perustuslain kokonaisuuteen.

---

<sup>115</sup> HE 1/1998 vp, s. 125.

<sup>116</sup> HE 53/2024 vp, s. 93–94.

<sup>117</sup> Raitio ym. 2013, s. 13.

Perustuslakivaliokunnan mielestä rajaturvallisuuslaki ei puutu perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen eikä eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Lisäksi perustuslakivaliokunta on lausunnossaan kiinnittänyt huomiota perustuslain esitöihin, joissa mitään yksittäistä perusoikeussäännöstä ei ole rajattu poikkeamismahdollisuuden ulkopuolelle.<sup>118</sup> Tällöin esimerkiksi perustuslain 9.4 § ei olisi poikkeusmahdollisuuksien ulkopuolella.

Kuitenkin rajaturvallisuuslain vaikutusta perustuslain kokonaisuuteen on arvioitu myös päinvastaisesti. Arvioinnissa on otettu huomioon se, että perustuslain keskeisinä ratkaisuin voidaan pitää muitakin seikkoja kuin perusoikeusjärjestelmän kokonaisuutta ja eduskunnan asemaa ylimpänä valtioelimenä. Esimerkiksi sitoutuminen oikeusvaltioperiaatteeseen ja oikeusjärjestyksen perusteisiin voidaan katsoa myös osaksi perustuslain kokonaisuutta. Tällöin rajaturvallisuuslaki olisi ristiriidassa perustuslain kokonaisuuden kanssa, sillä se rajoittaa ehdottomana pidettyä perusoikeutta, poistaa perusoikeutena jokaiselle kuuluvan oikeusturvavaatimuksen ja on ristiriidassa Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten kanssa.<sup>119</sup>

*Vaikka rajaturvallisuuslain voi perustellusti katsoa rikkovan tiettyjä perusoikeuksia, ovat nämä perusoikeusrajoitukset kuitenkin vain yksi osa perustuslain perusoikeusjärjestelmää. Lisäksi on huomioitava, että esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ottaa vastaan poikkeustapauksissa. Lailla ei liioin ole tarkoitus poistaa mahdollisuutta kansainvälisen suojelun hakemiseen, vaan ainoastaan rajoittaa sitä. Täten rajaturvallisuuslaki ei nimenomaisesti puutu perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Näin ollen yhdyin perustuslakivaliokunnan toteamukseen siitä, ettei rajaturvallisuuslailla puututa perustuslain kokonaisuuteen.*

### 3.4.2 Rajaturvallisuuslain poikkeusalan rajaamisesta

---

<sup>118</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 8. Ks. myös Mutanen 2024, s. 7. Mutanen yhtyy rajaturvallisuuslain esitöissä ilmoitetun mukaisesti, että rajaturvallisuuslaki ei puutu perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen. Vrt. PeVL 26/2024 vp, s. 19. Perustuslakivaliokunnan lausunnosta on jätetty eriävä mielipide, jonka mukaan Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat osa Suomen valtiosääntöä ja perusoikeusjärjestelmää. Tästä syystä ne muodostavat myös yhden valtiosäännön keskeisistä perusratkaisuista. Tästä syystä rajaturvallisuuslakia ei voida pitää perustuslain mukaisena rajattuna poikkeuksena perustuslakiin. Tästä syystä rajaturvallisuuslakia ei olisi voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä eikä myöskään perustuslain 73 §:n mukaisena rajattuna poikkeuksena. Ks. myös Ojanen 2024, s. 16–17. Ojaseen mukaan lailla puututaan perustuslain ja valtiosäännön keskeisiin perusratkaisuihin eikä siten täytä PL 73 §:n rajatun poikkeuksen edellytyksiä.

<sup>119</sup> Mäenpää 2024, s. 1–5.

Rajaturvallisuuslain esitöissä on arvioitu sitä, onko lakiehdotus rajattu asianmukaisesti. Esitöissä todetaan, että rajaturvallisuuslain 3 §:ssä on rajoitettu poikkeuksen alaa.<sup>120</sup>

Rajaturvallisuuslaissa todetaan, että päätös ei rajoita kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin päätöksessä tarkoitettulla alueella (rajaturvallisuuslaki 3.2 §). Lisäksi huomioidaan seikka, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saa rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi (rajaturvallisuuslaki 3.4 §). Perustuslakivaliokunta on myös painottanut sanotun merkitystä ja lausunnossaan ja haluaa kiinnittää valtioneuvoston huomiota sääntelyn asianmukaiseen soveltamiseen<sup>121</sup>. Rajaturvallisuuslaista ei kuitenkaan löydy tarkempia edellytyksiä esimerkiksi sille, kuinka monella rajanylityspaikalla kerrallaan voidaan rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä.

Rajaturvallisuuslain esitöiden mukaan valtioneuvoston rajoituspäätös saisi koskea vain rajattua osaa Suomen valtakunnanrajasta, eikä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista olisi mahdollista rajoittaa kaikilla osuuksilla Suomen valtakunnanrajaa. Esitöissä viitataan EIT:n ratkaisukäytäntöön, jossa edellytetään, että valtio takaa tehokkaan ja tosiasiallisen pääsyn laillisiin maahantulomahdollisuuksiin. Esitöissä kuitenkin huomioidaan edelleen se seikka, ettei ratkaisussa ole otettu kantaa siihen, kuinka paljon ja millä etäisyydellä toisistaan valtiolla on oltava rajanylityspaikkoja, joilla kansainvälistä suojelua voi hakea.<sup>122</sup>

Lähtökohtaisesti suoraan laista ei siten esimerkiksi löydy estettä sille, että kaikilla Suomen itärajan vastaisilla maarajanylityspaikoilla rajoitetaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä, ja mahdollisuus hakemuksen jättämiseen on ainoastaan Helsinki-Vantaan lentokentän rajanylityspaikalla. Kirjoittamishetkellä Suomen ja Venäjän maarajan rajanylityspaikat ovat suljettuina toistaiseksi, eikä kansainvälistä suojelua voi hakea itäisen maarajan rajanylityspaikoilla kuin poikkeustilanteessa. Kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty 15.4.2024 alkaen muille vesiliikenteen ja lentoliikenteen rajanylityspaikoille.<sup>123</sup> Käytännössä Suomessa on siis jo voimassa tilanne, jossa tosiasiallinen pääsy laillisiin maahantulomahdollisuuksiin on vaikeutunut.

---

<sup>120</sup> HE 53/2024 vp, s. 93.

<sup>121</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 9.

<sup>122</sup> HE 53/2024 vp, s. 61–62.

<sup>123</sup> Sisäministeriö 2025.

*Kansainvälisen suojelun hakeminen on jo rajavartiolain nojalla keskitetty edellä mainituille rajanylityspaikoille. Näin ollen on vaikeaa arvioida, tulisiko rajaturvallisuuslain esitöihin sisältyvä edellytys rajatusta maantieteellisestä alueesta käytännössä toteutumaan.*

Perustuslakivaliokunta on korostanut käytännössään, että puhtaasti kansallisista syistä säädetäviä poikkeuslakeja tulisi välttää<sup>124</sup>. Jos poikkeuslakeja kuitenkin käytetään kansallisista syistä, on poikkeukset perustuslaista pyrittävä säätämään voimassaololtaan ajallisesti määräaikaisina<sup>125</sup>. Valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista enintään kuukauden ajaksi kerrallaan (rajaturvallisuuslaki 3.1 §). Lisäksi rajaturvallisuuslaki on voimassa vuoden sen voimaantulosta (rajaturvallisuuslaki 7 §)<sup>126</sup>. Rajaturvallisuuslaki on siis lähtökohtaisesti säädetty määräaikaiseksi eli tässä on noudatettu perustuslakivaliokunnan ohjeistusta säätää kansallisesta perusteesta säädetyn poikkeuslain voimassaoloaika määräaikaiseksi. Sen lisäksi lakiin sisältyy säännös, joka rajaa kansainvälistä suojelua koskevien päätösten vastaanottamisen rajoittamisen enintään kuukauteen kerrallaan.

*Tältä osin laki täyttää siis määräaikaisuuden edellytykset.*

## 4. Vaihtoehtoiset ratkaisut rajaturvallisuuslain sijaan

### 4.1 Lähtökohdat

Peruslakivaliokunnan mukaan ”perusoikeuspoikkeus voi olla välttämätön vain, mikäli sillä tavoiteltavia päämääriä ei ole saavutettavissa normaaliolojen lainsäädäntöön nojautuen tai säädetävällä uudella lainsäädännöllä”<sup>127</sup>. Lisäksi valtiosääntöisistä välttämättömyys- ja

<sup>124</sup> PeVL 1 a/1998 vp, s. 2. Ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 22.

<sup>125</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 22–23. Poikkeuslain käyttöalaa on kytketty lähinnä kansainvälisten velvoitteiden valti-  
onsisäiseen voimaansaattamiseen.

<sup>126</sup> Laki on tullut voimaan 22 päivänä heinäkuuta 2024 (rajaturvallisuuslaki 7 §).

<sup>127</sup> PeVL 37/2022 vp, s. 3–4. Tilapäisten perusoikeuspoikkeusten soveltamisalalla kansainvälinen ja EU-oikeus saattavat sallia valtion turvallisuutta vakavasti ja äkillisesti uhkaavissa tilanteissa laajemman keinovalikoiman poikkeuksen sallimiseen kuin normaalioloissa. Tällaisessa tilanteessa on kuitenkin kyettävä osoittamaan, ettei kyseisille toimille löydy vaihtoehtoisia tapaa. Kyseinen perustuslakivaliokunnan lausunto koski hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta 94/2022 vp. Ehdotuksessa ehdotettiin lisättäväksi rajavartiolakiin nimenomainen sääntely rajanylitysliikenteen rajoittamisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta

suhteellisuusperiaatteista seuraa, että käytettävissä olevista vaihtoehdoista on valittava perus- ja ihmisoikeuksiin vähiten puuttuva vaihtoehto<sup>128</sup>.

Rajaturvallisuuslain sääntely olisi sovellettavissa nimenomaan sellaisissa tilanteissa, joissa mikään voimassa olevan lainsäädännön mukaisista keinoista ei olisi yksin tai rinnakkain käytettynä riittävä torjumaan Suomeen kohdistettava vakavaa välineellistettyä maahantuloa. Rajaturvallisuuslain esitöissä on arvioitu vaihtoehtoisia toimintatapoja välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Esitöissä on käyty lävitse mm. ulkomaalaislain, rajavartiolain ja valmiuslain sääntelyä.<sup>129</sup>

Rajaturvallisuuslain tarkoituksena on poistaa lainsäädännöstä ”aukko”, joka tällä hetkellä mahdollistaa kansainvälisen suojelun hakemisen käyttämisen valtiolliseen vaikuttamiseen. Tämän ”aukon” poistaminen johtaa yleiseen ennalta estämiseen. Erityinen ennalta estävyys saavutetaan puolestaan silloin, kun maahantulijat eivät enää pyrkisi Suomeen.<sup>130</sup> Esitöissä ei tarkemmin määritellä, mitä tällä aukolla tarkoitetaan. Kyseistä lainsäädännöllistä aukkoa voidaan siis etsiä voimassa olevasta lainsäädännöstä.

## 4.2 Ulkomaalaislaki

Lähtökohtaisesti ulkomaalaisten maahantuloon, maastalähtöön sekä oleskeluun sovelletaan ulkomaalaislakia (ulkomaalaislaki 2 §)<sup>131</sup>. Välineellistettyä maahantuloa ei kuitenkaan ole huomioitu ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyä koskevissa säännöksissä<sup>132</sup>. Ulkomaalainen voi hakea Suomesta kansainvälistä suojelua.<sup>133</sup> Viranomaiselle esitetty hakemus, jonka perusteena

---

maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta totesi, ettei lausunnon antamishetkellä käsillä ollut rajaturvallisuudentilanne ollut lausunnossa mainittu hätätilanne, joka olisi oikeuttanut kansainvälisen oikeuden velvoitteiden rikkomiseen.

<sup>128</sup> HE 53/2024 vp, s. 49.

<sup>129</sup> HE 53/2024 vp, s. 49–50. Ks. PeVL 26/2024 vp, s. 5. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan rajaturvallisuuslain tavoitteita olisi vaikea saavuttaa rajaturvallisuuslain esitöissäkin kuvatuilla vaihtoehtoisilla sääntelymalleilla. Ks. myös HE 53/2024 vp, s. 49–50. Esimerkiksi valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen ministerivaliokunnan johtopäätöksenä oli, että voimassa olevasta lainsäädännöstä on apua tilanteen hallinnassa. Lainsäädäntö ei kuitenkaan ole yksinään riittävä torjumaan Suomeen kohdistettavaa painostamista.

<sup>130</sup> HE 53/2024 vp, s. 39.

<sup>131</sup> Ulkomaalaisoikeuden rakenteesta tarkemmin ks. esim. Pirjatanniemi 2014, s. 953–971.

<sup>132</sup> HE 53/2024 vp, s. 15.

<sup>133</sup> HE 28/2003 vp, s. 30. Ulkomaalaiselle voidaan joko antaa turvapaikka tai myöntää oleskelulupa.

on tarve saada kansainvälistä suojelua, käsitellään Suomen rajalla tai alueella turvapaikkamennettelyssä (ulkomaalaislaki 94.1 §).<sup>134</sup>

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus käsitellään tavallisessa tai nopeutetussa menettelyssä (ulkomaalaislaki 98.1 §). Hakemukset, jotka täyttävät tutkittavaksi ottamisen edellytykset ratkaistaan tavallisessa menettelyssä<sup>135</sup>. Nopeutetun menettelyn edellytyksistä säädetään erikseen.<sup>136</sup> Hakijan osalta nopeutetun menettelyn käyttäminen tarkoittaa usein siis käytännössä sitä, ettei hakijalla ole automaattista oikeutta jäädä jäsenvaltioon odottamaan mahdollisen valitusmenettelyn lopputulosta. Hakijalla on kuitenkin muutoksenhakuoikeus ja oikeus hakea tuomioistuimelta oikeutta jäädä odottamaan muutoksenhaun lopputulosta, kunnes tuomioistuin antaa päätöksen odotusoikeudesta ennen päätöstä varsinaisesta valitusmenettelystä.<sup>137</sup>

Jos maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ole mahdollista, valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten toimittaa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun lain 3 §:ssä tarkoitettuun järjestelykeskukseen (ulkomaalaislaki 133.1 §)<sup>138</sup>. Valtioneuvoston päätös tehdään määräajaksi, enintään kuitenkin kolmeksi kuukaudeksi (ulkomaalaislaki 133.2 §).

---

<sup>134</sup> Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätettävä poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa (ulkomaalaislaki 95.1 §). Hakemus voidaan jättää myös mahdollisimman pian maahan saapumisen jälkeen tai myöhemminkin, jos: 1) olosuhteet ulkomaalaisen kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa ovat hänen täällä ollessaan muuttuneet; 2) ulkomaalainen on vasta myöhemmin voinut esittää selvitystä hakemuksensa tueksi; taikka 3) siihen on muu perusteltu syy (ulkomaalaislaki 95.2 §). Poliisiin tai rajatarkastusviranomaisen on rekisteröitävä hakemus viipymättä. Mikäli hakemus jätetään poliisille tai rajatarkastusviranomaisille sen jälkeen, kun se ensin on jätetty Maahanmuuttovirastolle, vastaanottokeskuksen, säilöönottoyksikön tai Tullin henkilöstölle, hakemus on rekisteröitävä kuuden arkipäivän kuluessa hakemuksen tekemisestä. Jos kuitenkin hakemusten määrä on voimakkaasti lisääntynyt, poliisi tai rajatarkastusviranomaisen voi jatkaa rekisteröinnin määräaika kymmeneen arkipäivään (ulkomaalaislaki 95.4 §).

<sup>135</sup> Tavallisessa menettelyssä päätös kansainvälistä suojelua koskevaan hakemukseen on tehtävä kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä (ulkomaalaislaki 98a.1 §). Jos päätöstä ei voida tehdä kuuden kuukauden kuluessa hakemuksen jättämisestä, koska suuria määriä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä hakee kansainvälistä suojelua samanaikaisesti, minkä vuoksi menettelyä on käytännössä erittäin vaikea saada päätökseen kuuden kuukauden määräajassa, päätös on tehtävä 15 kuukauden kuluessa (ulkomaalaislaki 98a.2 § 2 kohta).

<sup>136</sup> Nopeutetun menettelyn käyttämisestä ks. ulkomaalaislaki 104.1 §. Jos hakemus hylätään nopeutetussa menettelyssä, se voidaan katsoa ilmeisen perusteettomaksi (ulkomaalaislaki 101 §). Mikäli hakemus jätetään tutkimatta tai se raukeaa, kyseessä ei ole nopeutettu menettely.

<sup>137</sup> HE 30/2024 vp, s. 17.

<sup>138</sup> Raja- ja merivartiostoasetuksen mukaisen eurooppalaisen raja- ja merivartioston pysyvästä joukosta lähetetyn ryhmän jäsenenä Suomessa oleva vieraan valtion toimivaltainen virkamies sekä turvapaikkavirastoasetuksen mukainen Suomeen lähetetty turvapaikka-asioiden tukiryhmän jäsen voivat avustaa poliisia ja rajatarkastusviranomaista lainkohdan 3 momentissa tarkoitetuissa tehtävissä ja 131 §:n 1 momentissa tarkoitettujen

Ulkomaalaislakia muutettiin vuonna 2024 niin, että siihen tehtiin lisäys rajamenettelystä. Rajamenettelyssä tietyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset voidaan tutkia hakijoiden ollessa menettelyn ajan rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä.<sup>139</sup> Rajamenettely eroaa nopeutetusta menettelystä siten, että hakijaa ei vielä turvapaikkamenettelyn aikana pääs- tetä maahan. Kuitenkin tosiasiallisesti henkilö on tällaisessa tilanteessa fyysisesti valtion alueella ja lainkäytön piirissä, mutta hänen ei vielä katsota oleskelevan jäsenvaltion alueella<sup>140</sup>. Esitöissä todetaan kuitenkin, että varsinainen hyöty rajamenettelystä saadaan silloin, kun henkilöt tosi- asiallisesti voidaan palauttaa takaisin.<sup>141</sup>

Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, että rajamenettelyn käyttö olisi perusoikeusmyönteinen tapa vastata välineellistettyyn maahantuloon. Rajamenettely edistäisi oikeusturvan toteutumista ja viranomaiset pystyisivät paremmin jokaisen maahantulijan kohdalla arvioida esimerkiksi pa- lautuskiellon noudattamista.<sup>142</sup>

*Rajaturvallisuuslain esitöissä ei kuitenkaan tarkemmin avata mm. nopeutetun menettelyn vai- kutuksia suhteessa rajaturvallisuuslain sääntelyyn. Voimassa olevan lainsäädännön soveltu- vuutta välineellistetyyn maahantulon hallintaan on siis arvioitu varsin niukasti.<sup>143</sup> Lisäksi raja- menettelyn osalta lähinnä tyydytään toteamaan, että sen käyttö on perusoikeusmyönteinen tapa ilmiöön vastaamiseksi.*

---

henkilötuntemerkkien ottamisessa poliisimiehen tai rajatarkastusviranomaisen virkamiehen ohjauksessa (ulko- maalaislaki 133.5 §). Lisäksi valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää turvapaikkavirastoasetuksessa tarkoitettun turvapaikka-asioiden tukiryhmien lähettämistä koskevan pyynnön esittämisestä Euroopan unionin turvapaikkavi- rastolle (ulkomaalaislaki 116a.1 §).

<sup>139</sup> HE 30/2024 vp, s. 1 ja 7. Lisäys vastaa kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteis- sistä menettelyistä 26.6.2013 annettua Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviä 2013/32/EU (uudelleenlaa- dittu). Rajamenettelyssä päätetään ulkorajan rajanylityspaikalla tai luvattoman ulkorajan ylityksen yhteydessä teh- dyn kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tutkimatta jättämisestä 103 §:n nojalla tai ratkaistaan hakemus 104 §:n nojalla nopeutetussa menettelyssä (ulkomaalaislaki 104a.1 §). Maahanmuuttoviraston on ratkaistava ha- kemus neljän viikon kuluessa sen jättämisestä (ulkomaalaislaki 104a.6 §). Hakijan on annettava tulla kyseessä olevan jäsenvaltion alueelle, jos päätöstä ei ole tehty säädettyssä määräajassa.

<sup>140</sup> HE 30/2024 vp, s. 20. Hakijalla on rajamenettelyn ajan velvollisuus oleskella rajalla tai kauttakulkualueella taikka näiden läheisyydessä sijaitsevan, hänelle osoitetun vastaanottokeskuksen alueella, jolla pysymistä varmis- tetaan estein (ulkomaalaislaki 104b.1 §). Rajamenettely päättyy, jos edellytyksiä jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tutkimatta tai ratkaista nopeutetussa menettelyssä ei ole tai jos Maahanmuuttovirasto ei ole teh- nyt päätöstä kansainvälistä suojelua koskevasta hakemuksesta neljän viikon kuluessa sen jättämisestä (ulkomaai- laislaki 104c.1 § 1 ja 2 kohta). Kielteisen päätöksen jälkeen hakijalla on oikeus hakea muutosta, mutta hänellä ei ole automaattista oikeutta jäädä maahan odottamaan valitustuomioistuimen ratkaisua. Hakijalla on oikeus koh- tuullisessa määräajassa hakea tuomioistuimelta maastapoistamisen täytäntöönpanon kieltämistä ja odottaa päätöstä maassa.

<sup>141</sup> HE 53/2024 vp, s. 20–21.

<sup>142</sup> HE 53/2024 vp, s. 52.

<sup>143</sup> Ks. PeVL 26/2024 vp, s. 5. Perustuslakivaliokunta pitää erittäin valitettavana, että vaihtoehtoisia sääntelymal- leja on arvioitu verrattain suppeasti ja varsin yleisellä tasolla.

*On kuitenkin selvää, että ulkomaalaislain sääntelyllä ei ole tarkoitus torjua välineellistettyä maahantuloa. Ulkomaalaislaki sisältää ainoastaan toimivaltuudet maahantulijoiden kontrolloimiseen. Rajaturvallisuuslain sääntelyn avulla mahdollistetaan ulkomaalaislaista poiketen se, että henkilöiden maahanpääsy voidaan jo ensi tilassa estää. Näin ollen maahantulijoiden kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ei tarvitsisi lähtökohtaisesti edes käsitellä. Riippumatta siitä, onko rajaturvallisuuslaki perustuslain mukainen vai ei – sen tarkoituksena on torjua välineellistettyä maahantuloa, kun taas ulkomaalaislain tavoitteena on ainoastaan säännellä maahantulijoiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelyä. Koska ulkomaalaislain säännöksissä ei ole huomioitu välineellistettyä maahantuloa, ei sen avulla voida kyseistä ilmiötä liioin lainsäädännöllisesti torjua.*

*Tällä hetkellä vaikuttamisen välineenä olevien henkilöiden laajamittaiseen maahantuloon on reagoitu rajavartiolain nojalla. Ulkomaalaislaista ei siis ole löydettävissä tosiasiallisia keinoja ilmiön lopettamiseksi.*

### 4.3 Rajavartiolain 16 §

Suomeen kohdistettavaan välineellistettyyn maahantuloon on toistaiseksi vastattu rajavartiolain 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä<sup>144</sup>. Valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen tai rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi (rajavartiolaki 16.1 §)<sup>145</sup>. Joskin pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta (rajavartiolaki 16.5 §).

Rajavartiolain mukaan valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan. Keskittäminen

---

<sup>144</sup> HE 53/2024 vp, s. 15. Ks. myös HE 94/2022 vp, s. 1, jonka mukaan rajavartiolain muutoksen tarkoituksena oli parantaa Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata poikkeusoloihin ja normaaliolojen häiriötilanteisiin. Muutoksilla vastataan muun muassa hybridi-vaikuttamiseen. Ks. myös OKV/1323/22/2024, s. 1–2. Oikeuskansleri toteaa lausunnossaan, että rajaturvallisuuslailla haetaan lisätoimivaltuuksia nykyisen rajavartiolain 16 §:n soveltamisen rinnalle.

<sup>145</sup> Ks. myös HE 94/2022 vp, s. 19. Rajanylitysliikenteen rajoittaminen voi olla tarpeellista myös muissa tapauksissa kuin välineellistettyyn maahantuloon liittyvissä tapauksissa. Esimerkiksi Covid-19-pandemian aikana todettiin välttämätön tarve rajoittaa rajanylitysliikennettä kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

on mahdollista, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi, ja jos kyse on: 1) lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä; tai 2) tiedosta tai perustelusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa (rajavartiolaki 16.2 §). Säännöstä voidaan soveltaa, jos kyse on poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä lyhyessä ajassa, mikä aiheuttaisi uhan säännöksessä mainituille eduille<sup>146</sup>.

Rajanylityspaikkoja ei saa sulkea, rajanylitysliikennettä ei saa rajoittaa eikä kansainvälisen suojelun hakemista saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön mainitun uhan torjumiseksi (rajavartiolaki 16.4 §).

Jos valtioneuvosto on tehnyt 16 §:n 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, kansainvälistä suojelua voi hakea Suomen valtakunnanrajalla vain sellaisessa rajanylityspaikassa, johon kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty. Tästä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa ottaen huomioon lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet (rajavartiolaki 16.3 §). Lainkohdassa tarkoitetuilla toimenpiteillä ei kuitenkaan saa loukata kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen (rajavartiolaki 16.5 §)<sup>147</sup>.

Valtioneuvosto on päättänyt rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä 15.4.2024 alkaen. Valtioneuvoston päätös on voimassa toistaiseksi, kuitenkin enintään niin kauan kuin se on välttämätöntä.<sup>148</sup> Päätös on edelleen voimassa eli kansainvälinen suojelu on ollut keskitettynä vesi- ja lentoliikenteen rajanylityspaikoille suljettuja vesiliikenteen ylityspaikkoja lukuun ottamatta. Tänä aikana on säädetty myös rajaturvallisuuslaista.

---

<sup>146</sup> HE 94/2022 vp, s. 20–21. Rajavartiolain 16 § voidaan soveltaa silloin, kun toinen valtio poliittisena painostuskeinona aktiivisesti ohjaa kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä Suomeen ja näin ollen pyrkii aiheuttamaan Suomessa epävakautta tai kuormittamaan viranomaisia. Maahantulon ei kuitenkaan säännöksen 1 momentin kaksi kohdan mukaan tarvitsisi olla laajamittaista. Olennaista säännöksen soveltumisen kannalta on se, että kansainvälisen suojelun keskittäminen on välttämätöntä maahantulosta aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Tarkoituksena on pysäyttää vaikuttamistoimet jo heti niiden ilmaantuessa ja estää ilmiön laajentuminen valmiuslaissa tarkoitetun poikkeusolojen tasoiseksi.

<sup>147</sup> Ks. myös PeVL 37/2022 vp, s. 6.

<sup>148</sup> SM/2024/19.

Merkityksellisin ero rajaturvallisuuslain sääntelyyn on se, että rajavartiolailla ei siis voida poiketa oikeudesta hakea turvapaikkaa. Suomella on kuitenkin oikeus ohjata maahantulijoita tiettyille rajanylityspaikoille. Mikäli henkilö saapuu Suomen alueelle ja näin ollen Suomen lainkäyttövallan piiriin ja ilmoittaa Suomen viranomaiselle halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua, hänen asiansa otetaan käsittelyyn. Henkilöä ei siis säännöksen soveltamisesta huolimatta määrätä palaamaan takaisin lähtövaltioonsa ja saapumaan uudelleen Suomeen avoimna olevan rajanylityspisteen kautta. Ohjaamalla maahantulijat avoimna oleville rajanylityspaikoille taataan viranomaisten resurssien riittävyys, jolloin turvataan myös Suomen sisäistä järjestystä ja turvallisuutta. Edellytyksenä on kuitenkin se, että hakijoilla on tosiasiallinen ja tehokas pääsy turvapaikkamenettelyyn ja hakijat saavat tietoa lähimmästä paikasta, jossa hakemuksen voi tehdä.<sup>149</sup>

Rajavartiolain 16 §:n soveltamisen ero suhteessa rajaturvallisuuslakiin on siinä, että rajavartiolakia sovellettaessa rajanylityspaikat ovat suljettuina – estäen siten myös esimerkiksi tavanomaisen tavaraliikenteen. Niin rajavartiolain kuin rajaturvallisuuslain esitöissä on korostettu tavanomaisen rajanylitysliikenteen sallimisen merkitystä perus- ja ihmisoikeuksien kannalta. Rajanylityspaikkojen täyssulkuun verrattuna rajaturvallisuuslain soveltaminen edistäisi erityisesti liikkumisvapautta, omaisuudensuojaa, perhe-elämän suojaa, oikeutta työhön sekä elinkeinonvapautta koskevien perusoikeuksien toteutumista.<sup>150</sup>

Vuonna 2022 venäläisten ja valkovenäläisten maantiekuljetusyriytysten maantiekuljetukset EU:ssa sekä Venäjän lipun alle rekisteröityjen alusten pääsy EU-satamiin kiellettiin tiettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Venäläisten viisumirajoitukset astuivat voimaan vuoden 2022 loppupuolella. Tämä on rajoittanut Suomeen suuntautuvaa tavanomaista rajaliikennettä. Suomi on myös kieltänyt syyskuussa 2022 venäläisten ajoneuvojen maahantulon, mikä on entisestään hiljentänyt rajaliikennettä itäisillä rajanylityspaikoilla. Itärajan maantieliikenne- ja kuljetukset

<sup>149</sup> HE 94/2022 vp, s. 22, 25 ja 33. Kun valtioneuvosto päättää kansainvälisen suojelun keskittämisestä, tulee sen ottaa huomioon esimerkiksi rajanylityspaikkojen maantieteellinen sijainti. Esimerkiksi yksin matkustavilla lapsilla voi olla vaikeuksia liikkua ainoalle auki olevalle rajanylityspaikalle, mikäli lähin rajanylityspaikka on suljettu. Tämän lisäksi myös sääolosuhteet ja saatavilla olevat kulkuyhteydet voivat merkittävästi vaikeuttaa siirtymistä avoimna olevalle rajanylityspaikalle.

<sup>150</sup> HE 53/2024 vp, s. 50 ja HE 94/2022 vp, s. 31–32. Vrt. Mutanen 2024, s 7. Mutanen toteaa, että sinänsä myönteiset perus- ja ihmisoikeusvaikutukset eivät perusoikeuspunninnassa muodosta niin painavaa perustetta kuin perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavat vaikutukset. Mutanen myös huomauttaa, että lähtökohtaisesti esitykseen ei edes sisälly riittävää punnintaa kyseisten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten välillä. Ks. myös Lavapuro 2010, s. 12. Lavapuro toteaa artikkelissaan, että suomalaisen lainsäätämiskäytäntöön näyttää juurtuneen oletama sitä, että lakiehdotuksen kaikenlainen hypoteettinenkin liityntä perusoikeuksien suojaamiseen riittää osoittamaan sääntelyn päämääräksi nimenomaan perusoikeuksien turvaamisen.

ovat toistaiseksi vuodesta 2023 lähtien loppuneet kokonaan. Venäläinen rautatieyrittäjä RZD, monet kaluston omistajat sekä osa kuljetettavista tuotteista ovat tällä hetkellä pakotteiden kohteena. Tällä on ollut vaikutusta myös itäisen kansainvälisen rautatieliikenteen sujuvuuteen. Edelleen VR-Yhtymä Oy on lopettanut kaikki itäisen kansainvälisen liikenteen kuljetukset vuoden 2022 lopussa. Matkustajaliikenteessä Venäjän ja Suomen välillä toiminut Allegro-junaliikenne on lopetettu, eikä junayhteyden uudelleen käynnistäminen ole tulevaisuudessa katsottu aiheelliseksi. Pakotteiden ulkopuolinen tavaraliikenne jatkuu, mutta aiempaa pienimuotoisempaa.<sup>151</sup>

Rajaturvallisuuslain yhtenä tarkoituksena on siis edellä mainitusti parantaa erityisesti liikkumisvapautta, omaisuudensuojaa, perhe-elämän suojaa, oikeutta työhön sekä elinkeinovapautta koskevien perusoikeuksien toteutumista. Rajaliikenne on kuitenkin tällä hetkellä käytännössä täysin pysähtynyt etenkin Venäjään kohdistettavien EU-pakotteiden takia. *Rajanylitysasemien aukaiseminen parantaisi edellä mainittujen perusoikeuksien toteutumista. Kuitenkin tämänhetkisen kansainvälisen tilanteen takia tosiasialliset vaikutukset voisivat olla varsin vähäiset.*

Rajaturvallisuuslain esitöissä rajavartiolain 16 §:n mukaisten toimenpiteiden ei ole katsottu olevan riittäviä välineellistettyyn maahantuloon vastaamisessa. ”Rajavartiolain 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä itärajan tilanteen hallintaa voidaan parantaa, mutta niillä voidaan torjua vieraan valtion välineellistämistoimintaa varsin rajallisesti.” Lisäksi todetaan, että ”viranomaisten arvioiden ja Rajavartiolaitoksen kokoamien havaintojen nojalla on perusteltua syytä epäillä, että välineellistetty maahantulo jatkuisi aiemman kaltaisena, jos rajanylityspaikkoja olisi avoinna. Ilmiö on käynnistynyt uudestaan ja osin vaikeutunut eri vaiheissa, kun Suomi on pyrkinyt avaamaan rajanylityspaikkoja muulle liikenteelle.”<sup>152</sup>

*Näin ollen rajavartiolaki on riittävä ilmiön kontrolloimiseen, mutta sen toimenpiteet eivät nimellisesti torju vieraan valtion vaikuttamista tai poista ilmiön olemassaoloa. Vaikuttaminen maahantulijoita hyväksikäyttämällä alkaa siis rajaturvallisuuslain esitöiden mukaan uudelleen, kun rajanylityspaikat avataan. Rajavartiolain säännöksistä huolimatta Suomen alueelle ja lainkäyttövallan piiriin saapuvaa kansainvälistä suojelua hakevaa henkilöä, ei voida rajavartiolain nojalla määrätä palaamaan takaisin lähtövaltioon ja saapumaan uudelleen*

<sup>151</sup> Traficom 2021. Julkaisua on päivitetty viimeksi 22.01.2025.

<sup>152</sup> HE 53/2024 vp, s. 15. Vrt. Mutanen 2024, s. 8. Mutanen kyseenalaistaa rajanylityspaikkojen avaamisen tosiasiallisen tehokkuuden ja vaikutuksen. Mutanen arvioi, voisiko rajanylityspaikkojen avaaminen kuitenkin johtaa myös päinvastaiseen tilanteeseen.

*Suomeen avoinna olevan rajanylityspisteen kautta. Maahantulijoiden välineellistäminen voinee siis kytkeytyä joko tietoisesti tai tiedostamatta siihen, ovatko Suomen itärajan vastaiset rajanylityspaikat avoinna vai ei. Perustuslakivaliokunnan näkemystä siitä, ettei rajaturvallisuuslain tavoitteita voi saavuttaa vaihtoehtoisilla tavoilla voi osaltaan pitää esitetyn perusteella perusteltuna.*

## 4.4 Valmiuslaki

Hallitus antoi eduskunnalle esityksen laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp), jossa ehdotettiin valmiuslakiin (1552/2011) uutta hybridiuhkatilanteita koskevaa poikkeusoloperustetta sekä siihen liittyviä lisätoimivaltuuksia viranomaisille. Valmiuslain poikkeusolojen määritelmän täsmentämisellä on merkitystä erityisesti siinä suhteessa, että valmiuslaissa säädetään normaalista poikkeavista toimivaltuuksista esimerkiksi perusoikeuksista poikkeamiseen. Valmiuslain toimivaltuussäännöksiä voidaan soveltaa vain valmiuslaissa erikseen määritellyissä poikkeusoloissa, jos tilanne ei muutoin ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin.<sup>153</sup>

Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maatalouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys (valmiuslaki 1 §)<sup>154</sup>. Poikkeusoloja ovat valmiuslain mukaan mm. Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila ja Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista (valmiuslaki 3.1 § 1 ja 2 kohta).

<sup>153</sup> HE 63/2022 vp, s. 4. Ks. myös Mutanen 2024, s. 7. Mutanen toteaa, että on perusteltua todeta, että erilaiset hybridiuhat voivat muodostaa perusteen poikkeusolojen toteamiselle ja siten valmiuslain käyttöönololle.

<sup>154</sup> Ks. Lavapuro 2020, s. 1263. Viranomaiset voidaan oikeuttaa poikkeusoloissa käyttämään vain sellaisia toimivaltuuksia, jotka ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia 1 §:ssä säädetyn tarkoituksen saavuttamiseksi. Toimivaltuuksia voidaan käyttää vain sellaisin tavoin, jotka ovat välttämättömiä lain tarkoituksen saavuttamiseksi oikeassa suhteessa toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden (valmiuslaki 4.1 §). Kyseinen lainkohta liittyy valmiuslaissa tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöönottossa ja toimivaltuuksia sovellettaessa noudatettaviin tulkintaperiaatteisiin. Mainittu lainkohta liittyy suhteellisuusperiaatteeseen eli käytettävien keinojen on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Lisäksi valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa säännönmukaisin toimivaltuuksin (valmiuslaki 4.2 §). Lainkohta liittyy ns. normaalisuuden periaatteeseen, joka rajoittaa sekä valmiuslain käyttöönottoa että sen soveltamista. Normaalisuuden periaatteen mukaisesti, mikäli tilanne on ratkaistavissa viranomaisilla lainsäädännössä jo olevien toimivaltuuksien pohjalta, valmiuslakia ei tule ottaa käyttöön.

Lisäksi poikkeusoloksi katsotaan sellainen rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ylläpitämiseen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia (valmiuslaki 3.1 § 6 kohta b alakohta).

Valmiuslain poikkeusolon määritelmän piiriin kuuluvat nykyisin siis myös sellaiset rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuvat uhat, tapahtumat tai toiminta, jotka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaisivat kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia. Määritelmä käsittää siis erityisesti hybridiuhkien vakavimmat ilmenemismuodot eli esimerkiksi juuri välineellistetyn maahantulon.<sup>155</sup>

Edellytyksenä valmiuslain 3.1 §:n kohdan 6 soveltamiselle on se, että kansallinen turvallisuuden, yhteiskunnan toimintakyvyn tai väestön elinmahdollisuuksien olennainen vaarantuminen on seurausta julkisen vallan päätöksentekokykyyn tai kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen tai yleiseen järjestykseen kohdistuvasta uhasta, toiminnasta tai tapahtumasta. Säännöksen soveltamiselle ei ole riittävää pelkästään yleinen uhka tai arvio tällaisen uhan, toiminnan tai tapahtuman konkretisoitumisesta. Ilmaisulla ”vaarantaa” tarkoitetaan kyseisessä säännöksessä nimenomaan jotain konkreettista tapahtumaa, joka vaarantaa kansallisen turvallisuuden, yhteiskunnan toimintakyvyn tai väestön elinmahdollisuudet.<sup>156</sup>

*Yksinomaan maahantulijoiden runsaslukuisuus Suomen ja Venäjän vastaisella rajalla ei liene katsottavissa sellaiseksi konkreettiseksi vaaraksi, joka vaarantaisi esimerkiksi kansallisen turvallisuuden tai suomalaisen yhteiskunnan toimintakyvyn. Mikäli maahantulijat esimerkiksi toistuvasti joillakin konkreettisilla toimilla vaarantavat rajaturvallisuutta, rajaviranomaisten henkilöturvallisuutta ja aiheuttavat esimerkiksi laajamittaisia levottomuuksia, voisi se mahdollisesti täyttää valmiuslain poikkeusolojen määritelmän. Tällaista toimintaa rajalla ei kuitenkaan muutamaa satunnaista kertaa lukuun ottamatta ole ilmennyt.*

---

<sup>155</sup> HE 63/2022 vp, s. 40–41. Ks. myös HE 53/2024 vp, s. 9–10. Välineellistettyyn maahantuloon voi vakavimmillaan liittyä väkivaltaista käyttäytymistä tai sillä uhkaamista rajanylityspaikoilla tai maahantulijoita vastaanottaessa sekä pyrkimys aiheuttaa myös valtionsisäistä epävakautta. Vaalimaan rajanylityspaikalla oli ajoittain välitön uhka suuremman maahantulijoiden joukon maahan tunkeutumisesta väkivallan avulla.

<sup>156</sup> HE 63/2022 vp, s. 42.

Edelleen myös valmiuslakia sovellettaessa on noudatettava Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita ja kansainvälisen oikeuden yleisesti tunnettuja sääntöjä (valmiuslaki 5.1 §). Täten poikkeusoloissakaan ei voida jättää noudattamatta kansainvälisen oikeuden sääntöjä kansainvälisen suojelun hakemisesta. Jos valmiuslaki otetaan käyttöön, tulisi kuitenkin edelleen huolehtia esimerkiksi turvapaikanhakijalle taattujen oikeuksien toteutumisesta. Tämä olisi hieman paradoksaalista siinä suhteessa, että valmiuslain käyttöönotto olisi johtunut nimenomaan kansainvälistä suojelua hakevien ihmisten toimista. Kuitenkin oikeutta hakea kansainvälistä suojelua lienee syytä tarkastella siitä näkökulmasta, että valmiuslailla voidaan palauttaa yhteiskunnan olot normaaliksi ja palauttaa kontrolli kansainvälisen suojelun hakemiseen.

*Osaltaan edellä todettu kuitenkin osoittaa, että liioin valmiuslaillakaan ei pystytä vastaamaan välineellistettyyn maahantuloon. Valmiuslain käyttöönotto ja soveltaminen välineellistetyn maahantulon tapauksiin voisi myös olla ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, jos henkilöiden edellytyksiä kansainvälisen suojelun hakemiseen ei voitaisi riittävällä tavalla arvioida.*

Rajaturvallisuuslain 6 §:ssä säädetään toimivaltuuksista tilanteisiin, joissa Suomeen pyrittäisiin tunkeutumaan väkivalloin tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen<sup>157</sup>. Rajaturvallisuuslain 6 §:n mukaan ”maahantunkeutuminen väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen voidaan välittömästi valtakunnanrajalla torjua ilman 5 §:ssä tarkoitetun tapauskohtaisen arvion tekemistä, jos se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana”.

Tällaisessa tapauksessa kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei liioin otettaisi vastaan lapselta, vammaiselta henkilöltä tai muulta erityisen haavoittuvassa asemassa olevalta henkilöltä taikka henkilöltä, josta lapsi, vammainen henkilö tai muu erityisen haavoittuvassa asemassa oleva henkilö on arvioinnin kuluessa todettu tosiasiallisesti riippuvaiseksi. Rajaturvallisuuslain 6 § koskee siis tilanteita, joissa maahan tunkeudutaan väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen ja tunkeutuminen voidaan torjua ilman 5 §:n mukaista poikkeusperusteiden tapauskohtaista arviointia, jos se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja menettelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana. Kyseinen maahantunkeutuminen voitaisiin näissä tilanteissa torjua välittömästi valtakunnanrajalla, jos se olisi välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä

---

<sup>157</sup> HE 53/2024 vp, s. 70.

voitaisiin kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana.<sup>158</sup> Rajaturvallisuuslain esitöissä tuodaan esille useaan otteeseen rajaturvallisuuslain tarvetta maahan tunkeutumisen varalta.<sup>159</sup>

Valmiuslain tarkoituksena on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys (valmiuslaki 1 §). Valmiuslain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin (valmiuslaki 4.2 §). Edellä mainitusti nykyisin valmiuslain poikkeusolojen määritelmän mukaan poikkeusoloja ovat sellainen rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia (valmiuslain 3.1 § kohta 6 alakohta b).<sup>160</sup>

*Näin ollen, jos maahantulijoiden joukko joko suuren lukumääränsä avulla tai väkivalloin tunkeutuu Suomen valtakunnan alueelle, se täyttää jo valmiuslain mukaisen poikkeusolojen määritelmän. Tällöin sovellettavaksi tulisi valmiuslaki. Edelleen se tarkoittaa sitä, että tilanteeseen, johon rajaturvallisuuslain 6 §:ssä halutaan varautua ja jota on käytetty perusteluna rajaturvallisuuslain tarpeellisuudelle, on jo varauduttu valmiuslailla.*

## 4.5 Geneven pakolaissopimuksen uudistaminen

Vuoden 1951 pakolaisen oikeusasemaa koskeva yleissopimus (Sops 77 ja 78/1968, myöhemmin Geneven pakolaissopimus tai pakolaissopimus) laadittiin Euroopassa vastaamaan toisen maailmansodan jälkeisen pakolaistilanteen aiheuttamiin ongelmiin<sup>161</sup>. Oikeus pyytää turvapaikkaa on lainsäädännöllä turvattu perusoikeus ja sen myöntäminen henkilöille, jotka täyttävät Geneven pakolaissopimuksen kriteerit, on unionin jäsenvaltioiden kansainvälinen velvoite<sup>162</sup>.

<sup>158</sup> HE 53/2024 vp, s. 93–94.

<sup>159</sup> HE 53/2024 vp, s. 10, 11, 34, 70, 76, 85, 94, 96, 99 ja 100.

<sup>160</sup> Ks. myös Dahlberg 2024a, s. 3–4. Dahlberg katsoo, että valmiuslailla on jo varauduttu rajaturvallisuuslain 6 §:ssä tarkoitettuun tilanteeseen.

<sup>161</sup> Aer 2016, 7 Kansainvälinen suojelu 7.1 Kansainvälisen suojelun oikeudelliset perusteet 7.1.1 Pakolaissopimus. Geneven pakolaissopimuksesta ja siihen sisältyvästä palautuskiellosta tarkemmin ks. Pirjola 2002, s. 741–756.

<sup>162</sup> Euroopan parlamentti 2024.

Rajaturvallisuuslain esitöissä on tuotu esiin seikka, että kansainvälisen oikeuden sopimuksiin ei sisälly sellaisia elementtejä, joilla voitaisiin tehokkaasti torjua välineellistettyä maahantuloa. Kansainvälisissä sopimuksissa ei siten ole varauduttu tilanteisiin, joissa valtio ryhtyy väärinkäyttämään kansainvälisen sopimusoikeuden mukaista ihmisille kuuluvaa oikeutta kansainvälisen suojelun hakemiseen omien tavoitteidensa edistämiseksi.<sup>163</sup> On kuitenkin huomioitava, että palautuskiellon noudattamisessa ei tule tehdä eroa sen välillä, onko se perustuslaillinen normi vai ihmisoikeussopimukseen sisältyvä velvoite.<sup>164</sup>

Perustuslainsäädäntöjärjestyksellä ei voi lähtökohtaisesti poiketa kansainvälisen oikeuden velvoitteista. Näistä velvoitteista voi toki kokonaan irtautua.<sup>165</sup> Suomen osalta tällainen keino rajaturvallisuuslain kansainvälisen ristiriidan poistamiseksi tuskin lienee tarkoituksenmukaista.<sup>166</sup>

Kansainvälisten sopimusten muuttaminen on epätyypillistä. Yksi keino uudistamiseen on tulkinnan muuttaminen nykypäivän olosuhteita vastaavaksi. Tulkinnan osalta haastavaksi kuitenkin osoittautuu se, millaisia tulkintoja sopimuksesta voidaan tehdä. Tulisiko tulkinta rajata esimerkiksi vain tässä tapauksessa välineellistettyyn maahantuloon. Tästä aiheutuu kuitenkin edelleen uudenlaisia tulkintakysymyksiä esimerkiksi sen suhteen, miten erilaisiin alueellisiin levottomuuksiin tulisi suhtautua.<sup>167</sup>

*Pakolaissopimus laadittiin siis aikanaan vastaamaan toisen maailmansodan jälkeiseen pakolaiskriisiin. Tulkinnan muuttamisella pakolaissopimusta ei tarvitsisi lähteä sisällöllisesti uudistamaan. Tulkinnan muuttaminen koskisi kaikkia jäsenvaltioita. Tällöin välineellistettyyn maahantuloon ei tarvitsisi vastata kansallisella lainsäädännöllä. Kansalliset lainsäädännöt voivat myös mahdollistaa itse käsitteen ja siihen liittyvän sääntelyn pirstaloitumisen. Pakolaissopimuksen uudistaminen tai edes tulkinnan muuttaminen ei kuitenkaan toisi sellaista nopeaa*

<sup>163</sup> Vrt. Hidén 2024b, s. 7. Hidénin näkemyksen mukaan on selvää, että välineellistettyä maahantuloa ei ole voitu aikanaan huomioida kansainvälisissä sopimusjärjestelyissä, kuten pakolaissopimuksessa. Kansainvälisten sopimusten muuttaminen on kuitenkin aikaa vievä prosessi. Uutta normisisältöä on hankalaa tuottaa hetkessä vastaamaan akuuttiin ongelmaan. Pelkästään uudet sopimustekstin tulkinnat vaativat hyväksyttävyyttä, oikeudellista käytäntöä ja sopivuutta. Näin ollen yhtäaikainen nopea ja syväluotaava muutos esimerkiksi Geneven pakolaissopimukseen ei Hidénin mielestä liene mahdollista.

<sup>164</sup> HE 53/2024 vp, s. 6 ja 83. Ks. myös Husa – Jyränki 2021, s. 147. Ks. myös Meres-Wuori 2014, s.311. Meres-Wuori toteaa, että kansainväliset velvoitteet ovat lainsäätäjiä suoraan sitovia myös poliittisessa mielessä.

<sup>165</sup> Jyränki 1994, s. 105.

<sup>166</sup> Ks. esim. Jyränki 2000, s. 55.

<sup>167</sup> Turvapaikkajärjestelmän sekä pakolaissopimuksen uudistamisesta tarkemmin ks. Sormunen 2022, s. 524–525. Sormunen toteaa myös, että turvapaikkajärjestelmän kannalta on tärkeää kiinnittää huomiota siihen, miten järjestelmä pystyy vastaamaan uudenlaisiin kriiseihin, kuten ilmastonmuutokseen.

*ratkaisua, jota tämänhetkiseen akuuttiin tilanteeseen tarvittaisiin. Pakolaissopimuksen tulkin-  
takysymykset voisivat kuitenkin olla alku ongelman ratkaisuun. Tämä tosin vaatii sellaista ai-  
heen laajempaa tutkimista, jota tässä tutkielmassa ei ole mahdollista tehdä.*

## 5. Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahan- tulon torjumiseksi annetun lain suhteesta palautuskiel- toon

### 5.1 Lähtökohdat

Rajaturvallisuuslain tarkoituksena on siis torjua välineellistettyä maahantuloa ja rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osaa Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä. Toimenpiteillä halutaan varmistaa Suomen täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus. Sääntelyllä rajoitetaan kuitenkin oikeutta kansainväliseen suojeluun. Vastakkain ovat siis viime kädessä perustavanlaatuiset normit – valtion suvereenisuus ja palautuskielto.

Rajaturvallisuuslain esitöissä on arvioitu lain pääasiallisia vaikutuksia niin turvallisuuden kuin perus- ja ihmisoikeuksien osalta. Turvallisuuden osalta rajaturvallisuuslakia on arvioitu seuraavasti. Venäjän vaikuttamisyriksen seurauksena Suomelle on aiheutunut suuria taloudellisia kustannuksia. Rajanylitysliikenne on jouduttu keskeyttämään ja se on aiheuttanut yksilön oikeuksiin ja vapauksiin rajoitteita. Lisäksi maasta poistamisen tarkoituksena on täydentää turvallisuuden varmistamisen sääntelykokonaisuutta.<sup>168</sup>

Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan palautuskiellon osalta seuraavaa. Rajaturvallisuuslain ”sääntely ei turvaisi jokaiselle maahanpyrkijälle oikeutta hakea turvapaikkaa ja menettelyllistä suojaa siinä paikassa ja hetkessä, vaan oikeudet toteutuisivat tältä osin valikoivasti”. Rajaturvallisuuslain sääntelyn nojalla henkilön kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei siten tutkittaisi asianmukaisesti. Sääntelyn seurauksena viranomaisen on käytännössä mahdotonta saada tietoa henkilön riskistä joutua epäinhimillisen kohtelun kohteeksi. Poikkeussääntely

---

<sup>168</sup> HE 53/2024 vp, s. 39.

parantaa haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden asemaa, mutta se ei turvaa kaikille tosi-asiallista mahdollisuutta kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämiseen. Ehdotettu sääntely ei kuitenkaan rajoittaisi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin päätöksessä tarkoitettulla alueella, jolloin maahantulijoita on mahdollisuus ohjata muille rajanylityspaikoille.<sup>169</sup>

Rajaturvallisuuslaki on siis jännitteisessä suhteessa turvapaikanhakuoikeuden sekä siihen liittyvän palautuskiellon toteutumisen kannalta<sup>170</sup>. Suomen perustuslain mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (PeL 9.4 §). Oikeus hakea turvapaikkaa on sidoksissa palautuskieltoon. Henkilön oikeutta hakea turvapaikkaa ei saa siis rajoittaa siten, että palautuskieltoa loukataan.<sup>171</sup>

Palautuskiellon on katsottu olevan ehdoton sääntö. Sen soveltaminen ei siis vaatisi esimerkiksi sellaista punnintaa, jossa otettaisiin huomioon henkilön maasta poistamista puoltavat seikat.<sup>172</sup> Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään tuonut esiin sen, että Suomen tulisi pyrkiä huolehtimaan, ettei palautuskiellon ehdottomuutta tehdä suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä<sup>173</sup>.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämisen estäminen on sidoksissa palautuskiellon turvaamiseen. Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, että rajaturvallisuuslailla poiketaisiin ehdottomasta palautuskiellosta, mikäli edellytykset kansainvälistä suojelua koskevan

<sup>169</sup> HE 53/2024 vp, s. 41–42.

<sup>170</sup> Ks. myös HE 53/2024 vp, s. 79, 94, 96, 98, 99, 100. Rajaturvallisuuslain esitöissä lain todetaan useaan otteeseen olevan *jännitteinen* erityisesti palautuskiellon, turvapaikkahakuoikeuden ja palautuskieltoon liittyvän oikeusturvavaatimuksen kanssa. Vrt. esim. Koskeniemi 2024, s. 2, Sandberg 2024, s. 3 ja Sormunen 2024, s. 26. Koskeniemi, Sandberg ja Sormunen toteavat rajaturvallisuuslain esitöitä koskevissa lausunnoissaan esityksen olevan suoraan ristiriidassa mm. perustuslain kanssa, jolloin ko. ristiriidan pyörtäminen ”jännitteeksi” hämärtää käsitystä asian todellisesta luonteesta. Vrt. edelleen Tuori 2024, s. 15. Tuorin mukaan ”jännitteinen suhde” on yleensä käännettävä ristiriidaksi.

<sup>171</sup> Sormunen 2024, s. 5–6. Ks. myös Scheinin 1998, s. 234–236.

<sup>172</sup> Aer 2016, s. 222. Ks. myös Pirjola 2002, s. 741. Pirjola toteaa palautuskiellon olevan pakolaisoikeuden kulmakivi.

<sup>173</sup> PeVL 20/2017 vp, s. 7. Ks. myös Sormunen 2024, s. 7. Sormunen huomauttaa, että rajaturvallisuuslaki edustaa tilannetta, jossa palautuskiellon ehdottomuus tehdään suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä. Oikeudellisesta näkökulmasta ei ole sallittua säätää palautuskiellon toteutumista loukkaavaa lakia. Tämä ei olisi sallittua huolimatta siitä, että palautuskiellon toteutumista pyrittäisiin noudattamaan käytännössä yksittäisten henkilöiden kohdalla. Ulkomaalaisten perusoikeuksien toteutumisesta ks. Hallberg ym. 2011, s. 95–96. Kirjoittaja nostaa esiin sen, että erityisesti ulkomaalaisten perusoikeuksien käytännön toteutumisessa Suomen oikeudenkäyttöpiirissä voi olla erityisiä puutteita.

hakemuksen jättämiseen eivät toteutuisi palautuskiellon noudattamisen vaatimalla tavalla. Rajaturvallisuuslaki ”ei turvaisi jokaiselle maahanpyrkijälle oikeutta hakea turvapaikkaa ja menettelyllistä suojaa siinä paikassa ja hetkessä, vaan oikeudet toteutuisivat tältä osin valikoivasti”.<sup>174</sup>

Rajaturvallisuuslain esitöissä on myös arvioitu perustuslain 7 §:n sääntelyä rajaturvallisuuslain kannalta. Jokaisella on perustuslain 7.1 §:n mukaan ”oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen”. Liioin ketään ei perustuslain 7.2 §:n mukaan ”saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti”.

Rajaturvallisuuslain esitöiden mukaan ”säännös korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja”. Jos palautuskiellon ei katsota toteutuvan riittävällä tavalla, sisältyy rajaturvallisuuslakiin riski myös kidutuksen kiellon noudattamatta jättämisestä. Ainakaan sen noudattamista ei aina voitaisi täysimääräisesti varmistaa. Edelleen sama riski koskisi myös kuolemanrangaistuksen kielltoa.<sup>175</sup>

## 5.2 Kuka voi hakea kansainvälistä suojelua rajaturvallisuuslakia sovellettaessa?

### 5.2.1 Maahanpääsyn estäminen ja maasta poistaminen

Rajaturvallisuuslain mukaan valtioneuvoston yleisistunto voi laissa säädetyin edellytyksin päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä (rajaturvallisuuslaki 3.1 §).<sup>176</sup> Kansainvälistä suojelua voidaan rajoittaa vain, jos tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat yhteistoiminnassa todenneet, että 1) on tieto tai perusteltu epäily siitä, että vieras valtio pyrkii

<sup>174</sup> HE 53/2024 vp, s. 41. Ks. myös Raitio 2024, s. 6. Raitio katsoo, että palautuskiellon kannalta ongelmallista on myös sivuuttaa mahdollisuus saattaa palautuskiellon rikkominen tuomioistuimen arvioitavaksi.

<sup>175</sup> HE 53/2024 vp, s. 43.

<sup>176</sup> Ks. He 53/2024 vp, s. 77. Esitöissä todetaan, että mainitun lainkohdan soveltaminen tarkoittaisi perusoikeusrajoituksia sellaisten henkilöiden osalta, jotka olisivat välineellistetyin maahanmuuton kohdehenkilöitä. Esitöissä siis epäsuorasti tehdään eroa vaikuttamisen välineenä olevan henkilön ja rajalle muusta syystä saapuvan henkilön välille.

vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä; 2) vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta; 3) rajoittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi; ja 4) muut keinot eivät ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (rajaturvallisuuslaki 3.1 §). Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, että ensinnäkin 3.1 §:n 1 momentin kriteerien tulee täytyä, jotta säännöstä voidaan soveltaa. Toiseksi kyseinen pykälä on sovellettavissa vain, jos rajoitus on välttämätöntä, eivätkä muut keinot ole riittäviä uhan torjumiseksi.<sup>177</sup>

Rajaturvallisuuslain säädöskohtaisten perusteluiden mukaan *tieto* vieraan valtion Suomeen kohdistamasta vaikuttamisesta voisi perustua joko viranomaisten käytännön havaintoihin tai esimerkiksi rajanylittäjiltä saatuihin tietoihin<sup>178</sup>. Arviotavaksi kuitenkin tulee, kuinka luotettava rajanylittäjältä saatu tieto on. Ensinnäkin, mikäli hän on vaikuttamisen välineenä, hänet on voitu ohjeistaa kertomaan vain tiettyjä asioita. Toiseksi, mikäli hän aidosti hakee turvapaikkaa olematta vaikuttamisen välineenä, hän voi oman tilanteensa parantamiseksi saattaa muita henkilöitä epäedulliseen asemaan kertomalla, että he ovat vaikuttamisen välineenä.

*Perusteltu epäily* puolestaan ”muodostuisi käytännössä raja-alueelta tehdyistä havainnoista ja eri viranomaisten, kuten Rajavartiolaitoksen, suojelupoliisin, Puolustusvoimien ja keskusrikospoliisin hankkimista tai saamista tiedoista ja niihin perustuvista perustelluista arvioista ja johdopäätöksistä”. Perusteluissa korostetaan myös laissa annettua mahdollisuutta tehdä rajoituspäätös myös *perustellun epäilyn perusteella*, koska erityisesti alkuvaiheessa voi olla vaikeaa näyttää toteen vieraan valtion osuttua asiassa.<sup>179</sup> Kynnys henkilön luokittelemiseksi vieraan valtion vaikuttamisen välineeksi on hallituksen esityksen perusteella ilmeisen matala, eikä sen tarvitse perustua edes toteennäytettyyn seikkaan. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että kokonaisuutena päätöksen perusteet tulisi olla kuitenkin riittävällä tavalla vahvistettuja<sup>180</sup>.

Rajaturvallisuuslain 3.1 §:n mukainen rajoittaminen voisi rajaturvallisuuslain esitöiden mukaan tarkoittaa esimerkiksi kansalaisuuteen perustuvia poikkeuksia ja valtioneuvoston olisi

---

<sup>177</sup> HE 53/2024 vp, s. 93.

<sup>178</sup> HE 53/2024 vp, s. 62.

<sup>179</sup> HE 53/2024 vp, s. 62.

<sup>180</sup> HE 53/2024 vp, s. 62.

mahdollista päättää, että rajoittaminen ei koske lainkaan tiettyjä kansalaisuuksia. Rajoitukset voisivat siten koskea esimerkiksi muita kuin Suomea painostavan vieraan valtion omia kansalaisia.<sup>181</sup>

Perustuslain mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan alkuperän tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella (PeL 6 § 1 ja 2 momentti). Kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelossa on mainittuna henkilön alkuperä, jolla tarkoitetaan sekä kansallista ja etnistä että yhteiskunnallista alkuperää. Syrjintäkieltosäännöksessä ei ole nimenomaisesti mainittu kansalaisuutta kiellettyinä syrjintäperusteena. Kiellettyjen syrjintäperusteiden luettelo ei ole kuitenkaan tyhjentävä, vaan siihen rinnastuvat myös muut henkilöön liittyvät syyt. Tällöin PeL 6.2 §:n voidaan katsoa kieltävän ihmisten asettamisen eri asemaan kansalaisuuden perusteella ilman hyväksyttävää syytä. Perustuslain syrjintäsäännös ei kuitenkaan kiellä kaikenlaista erottelua ihmisten välillä. Syrjintäsäännöksen soveltamisen kannalta olennaista on arvio, onko erottelu perusteltavissa perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävällä tavalla.<sup>182</sup>

Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, että rajaturvallisuuslain säännökset asettaisivat monella eri tavalla sekä ihmisiä että ihmisryhmiä keskenään eri asemaan. Laki asettaisi päätöksen kohteena olevalle alueelle saapuvat turvapaikanhakijat eri asemaan kuin he, jotka saapuvat sellaisille rajanylityspaikoille, joissa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Tämä erottelu nähdään ongelmalliseksi PeL 6.1 §:n kannalta.<sup>183</sup>

Rajaturvallisuuslain mukaisella valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsy estetään (rajaturvallisuuslaki 4.1 §). Maahan saapunut vaikuttamisen välineenä oleva henkilö poistetaan viipymättä maasta ja ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan (rajaturvallisuuslaki 4.2 §). Rajaturvallisuuslain esitöissä on huomioitu se, että kansallisilla lainsäädäntötoimilla ei voida poiketa palautuskiellosta<sup>184</sup>.

---

<sup>181</sup> HE 53/2024 vp, s. 61.

<sup>182</sup> HE 309/1993 vp, s. 43–44. Ks. myös Hallberg ym, s. 94. Esitöissä todetaan syrjintäsäännöksen soveltamisen osalta, että syrjintäsäännöksen näkökulmasta sallittua on esimerkiksi positiivinen erityiskohtelu, joka turvaa tosiasiallista tasa-arvoa ja vähentää näin ollen syrjintää.

<sup>183</sup> HE 53/2024 vp, s. 87.

<sup>184</sup> HE 53/2024 vp, s. 41.

Palautuskiellon ei lähtökohtaisesti katsota toteutuvan, koska sääntelyllä ei otettaisi kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia vastaan<sup>185</sup>. Näin ollen yksittäisen henkilön kohdalla ei päästäisi tosiasialliseen varmuuteen palautuskiellon toteutumisesta. Rajavartiomiehen toteuttamalla arvioinnilla ja arviointiin liittyvillä oikeusturvakeinoilla *pyritään kuitenkin turvaamaan*<sup>186</sup> palautuskiellon noudattaminen. Jännitteisyyttä sääntelyn ja palautuskiellon välillä on pyritty lievittämään myös sillä, että päätöksen voimassaoloaikaa ja maantieteellistä alaa on rajoitettu. Lisäksi henkilöillä on mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua muilla rajanylityspaikoilla kuin päätöksessä tarkoitettulla alueella.<sup>187</sup>

Rajaturvallisuuslain yksityiskohtaisten perusteluiden mukaan, jotta maahan saapuneen henkilön asian käsittelyyn voidaan soveltaa rajaturvallisuuslakia, hänen täytyy ilmaista halunsa hakea Suomesta kansainvälistä suojelua. Jos henkilö ei tätä halua ilmaise, hänen maahanpääsytään käsitellään tavanomaisessa menettelyssä Schengen rajasäännöstön ja ulkomaalaislain mukaisesti. Mikäli Suomen alueelle saapuneella henkilöllä ei ole maahantuloedellytyksiä, hänen maahanpääsytään evätään eikä henkilön maahantuloa Suomeen sallita. Maahantuloedellytykset selvitetään rajanylityksen jälkeen. Sanottu on kuitenkin rajaturvallisuuslain yksityiskohtaisissa perusteluissa ilmoitettu rajaturvallisuuslain 4.3 §:n yhteydessä.<sup>188</sup>

## 5.2.2 Poikkeussääntely

Rajaturvallisuuslaissa on pyritty huomioimaan palautuskiellon noudattaminen säätämällä 5 §:ssä poikkeusperusteista. Säännöksen perusteella vaikuttamisen välineenä olevan henkilön kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan säännöksessä edellytettyjen poikkeusten täytyessä. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan, jos se

<sup>185</sup> Ks. Nykänen 2024, s. 5. Nykänen toteaa rajaturvallisuuslakia koskevassa lausunnossaan, että rajaturvallisuuslain sääntely on ristiriidassa ehdottoman palautuskiellon kanssa. Hän huomauttaa myös asiaa koskevasta perustuslakivaliokunta lausuntokäytännöstä. Perustuslakivaliokunta on todennut, ettei Suomi voi missään tilanteessa kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ilman, että toimenpiteellä loukattaisiin perustuslakiin sisältyvää palautuskiellon periaatetta. Ks. tästä PeVL 37/2022 vp, s. 7. Vrt. Hidén 2024a, s.4. Hidén ehdottaa palauttamiskiellon nimenomaista toteamista laissa, jotta palauttamiskiellon toteutuminen varmistettaisiin. Tällainen muutos ei Hidénin mielestä vaaranna lailla tavoiteltavien päämäärien toteutumista.

<sup>186</sup>Vrt. Raitio 2024, s. 6. Raitio tulkitsee palautuskiellon olevan sääntö, jota joko noudatetaan tai ei noudateta. Raition mukaan on kyseenalaista, missä määrin palautuskiellon noudattamiseen voisi vaikuttaa se, onko kyse esimerkiksi välineellistetyistä maahantulosta. Raition mukaan on siten palautuskiellon kannalta ongelmallista esittää laki, jolla saatetaan sivuttaa kansainvälistä suojelua hakevan henkilön yksilöllisten olosuhteiden tutkinta.

<sup>187</sup> HE 53/2024 vp, s. 74.

<sup>188</sup> HE 53/2024 vp, s. 67–68.

on rajavartiomiehen tekemän tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi (rajaturvallisuuslaki 5.1 §).

Rajaturvallisuuslain esitöissä kuitenkin tuodaan esiin se, että rajavartiomiehen hankkima selvitys on kuitenkin paljon yleisempi kuin mitä muussa lainsäädännössä on pidetty välttämättömänä sen varmistamiseksi, että palautuskieltoa ei rikottaisi. Rajaturvallisuuslain sääntely sisältää riskin siitä, että rajavartiomies ei tunnista kaikkia lain poikkeusperusteita täyttäviä henkilöitä. Esitöissä todetaan, että tapauskohtaisella arvioinnilla ja riittävällä vuorovaikutustilanteella pyritään *lieventämään* riskiä palauttamiskiellon rikkomisesta. Palautuskiellon toteutumisen osalta on kuitenkin arvioitava, johtaako tällainen sääntely siihen, että palautuskiellon ehdottomuus tehdään suhteelliseksi.<sup>189</sup> Lisäksi rajavallisuuslain esitöissä on huomautettu, että poikkeussäännöksen soveltaminen käytännössä voisi osoittautua haasteelliseksi. Poikkeussäännöksen piiriin kuuluvien henkilöiden tunnistaminen voisi olla vaikeaa.<sup>190</sup>

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan myös, jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella tehtävään koulutetun ja ohjeistetun rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen. Arviossa otetaan huomioon henkilön esittämät asiakirjat ja muut seikat, henkilössä ulkoisesti havaittavissa olevat seikat sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot arvioinnin kohteena olevan valtion turvallisuudesta maasta poistettavalle henkilölle (rajaturvallisuuslaki 5.2 §).

Perustuslain 9.4 §:n palautuskielto kattaa myös sellaiset tilanteet, joissa henkilö siirretään Suomesta valtioon, josta henkilö voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena säännöksessä mainitun kohtelun uhriksi<sup>191</sup>. Rajaturvallisuuslain 5.2 §:n säännöksellä huomioidaan ainoastaan valtio, josta henkilö on saapumassa Suomeen. Tällöin henkilön

---

<sup>189</sup> HE 53/2024 vp, s. 95–96. Vrt. Pirjatanniemi 2024, s. 11. Pirjatanniemi on todennut rajavallisuuslakia koskevassa lausunnossaan, että lainsäädännön on itsessään oltava sellaista, että se mahdollistaa palautuskiellon toteutumisen käytännössä. Näin ollen rajavallisuuslaki rikkoo jo itsessään palautuskieltoa, vaikka käytännön soveltamistilanteet pyrittäisiin saattamaan sellaisiksi, että palautuskielto ei loukattaisi. Ks. myös Leino-Sandberg 2024, s. 17. Leino-Sandberg toteaa rajavallisuuslain esitöiden argumentoinnin nojautuvan ajatukselle, että palautuskiellon noudattamisen mahdolliset käytännön ongelmat tulisivat esiin vasta lain soveltamistilanteessa. Lain säätämiseen sisältyy myös eräänlaista toiveajattelua siitä, ettei sitä tarvitsisi ottaa käyttöön. Näin mahdolliset ongelmat palautuskiellon suhteen jäisivät ikään kuin teoreettisiksi.

<sup>190</sup> HE 53/2024 vp, s. 44.

<sup>191</sup> HE 309/1993 vp, s. 52. Ks. myös PeVL 18/2003 vp, s. 4.

mahdollisuus joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi arvioitaisiin ensisijaisesti se perusteella, onko se mahdollista tapahtua Venäjällä.

Oikeus hakea turvapaikkaa päätöksessä tarkoitettulla alueella toteutuisi siis ainoastaan säädöksessä tarkoitetuissa poikkeustilanteissa eli lasten, vammaisten henkilöiden ja tiettyjen erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden kohdalla sekä niiden henkilöiden kohdalla, jotka rajamiehen arvion mukaan ovat ilmeisessä vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen<sup>192</sup>.

Rajaturvallisuuslain 5 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arvio toteutetaan tavalla, joka on tarpeen henkilön oikeuksien turvaamiseksi, rajaturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai muiden olosuhteiden vuoksi. Rajavartiomiehen on arviota tehdessään varmistettava, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi ja että hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja. Olennaiset arviointiin, henkilöön ja tämän olosuhteisiin liittyvät merkitykselliset tiedot ja arvioinnin lopputulos on kirjattava ja yksilöitävä riittävällä tavalla (rajaturvallisuuslaki 5.3 §).

Oikeusministeriö kiinnitti huomiota rajaturvallisuuslain 5.3 §:n kirjoitusmuotoon. Oikeusministeriön mukaan on jossain määrin epäselvää, mitä lauseella ”edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arvio toteutetaan tavalla, joka on tarpeen henkilön oikeuksien turvaamiseksi, rajaturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai muiden olosuhteiden vuoksi” tarkoitetaan. Kirjoitustavan takia säännösehdotuksen tehokkuus palautuskiellon turvaamiseksi on jossain määrin epäselvää. Oikeusministeriö pitää 5 §:n lähtökohtaa palautuskiellon toteutumisesta perusteltuna, mutta tosiasiallinen tehokkuus jää osittain epäselväksi.<sup>193</sup>

Oikeusministeriön mukaan rajaturvallisuuslain sääntelyn soveltamisessa voidaan selvästi varmistua palautuskiellon noudattamisesta vai silloin, kun henkilön asia arvioidaan tavallisena kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelynä. Rajaturvallisuuslain 5 §:n mukaisella poikkeussääntelyllä pyritään ainoastaan *turvaamaan* palautuskiellon toteutumista. Säännöksen sisältämä summaarinen asian tutkinta olisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan luonteeltaan varsin suppea asian arviointi. Tästä syystä kaikkia palautuskiellon riskissä olevia

---

<sup>192</sup> Ks. myös HE 53/2024 vp, s. 41.

<sup>193</sup> Oikeusministeriö 2024, s. 6–7.

henkilöitä ei välttämättä voitaisi tunnistaa. Näin ollen sääntely on oikeusministeriön mukaan ongelmallinen palautuskiellon ehdottomuuden näkökulmasta.<sup>194</sup>

### 5.2.3 Rajaturvallisuuslain tarkoittama vaikuttamisen välineenä oleva henkilö

Jos henkilö katsotaan vaikuttamisen välineeksi, hänen maahanpääsyä voidaan rajaturvallisuuslain säännösten perusteella estää ja jo maahan saapunut henkilö voidaan poistaa maasta (rajaturvallisuuslaki 4.3 §). Tällöin laista tulisi ilmetä edellytykset henkilön katsomiseksi vaikuttamisen välineeksi. Rajaturvallisuuslaissa ei kuitenkaan itsessään säädetä edellytyksiä tai kriteerejä, joiden täytyessä henkilön katsottaisiin olevan vaikutuksen välineenä.

Rajaturvallisuuslain soveltamisen kannalta on siis oleellista määrittää, mitä laissa olevalla ilmaisulla *vaikuttamisen välineenä oleva henkilö* oikein tarkoitetaan. Vallitsevassa todellisuudessa ei ole välttämätöntä lähteä olettamasta, että kaikki rajalle saapuvat henkilöt ovat vaikuttamisen välineenä olevia henkilöitä. Liioin ei voida lähteä olettamasta, että kaikki rajalle saapuvat henkilöt ovat yksinomaan turvapaikanhakijoita tai edes ulkomaalaisia.<sup>195</sup> Rajalle voi saapua esimerkiksi Suomen kansalainen, jolla on perustuslaillinen oikeus saapua maahan eikä häntä voi siten estää (PeL 9.3 §). Kuitenkin lain soveltamisen näkökulmasta on välttämätöntä määritellä vaikuttamisen välineenä oleva henkilö, sillä juuri kyseisen henkilön maahanpääsy estetään rajaturvallisuuslain nojalla tietyllä alueella Suomen valtakunnanrajaa taikka hänet poistetaan maasta, jos hän on jo saapunut Suomen alueelle.

Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, että vieraan valtion vaikuttaminen voi perustua yritykseen välineellistää maahan satoja henkilöitä lyhyessä ajassa suurina ryhminä tai tavoitteeseen voidaan pyrkiä pienemmällä määrillä, jotka kuitenkin ylittävät viranomaisten suunnitellun hallintakyvyn. Esitetyn mukaan välineellistetyn maahantulon eräs havaittava ulottuvuus on turvapaikkajärjestelmän ruuhkauttaminen ja rekisteröintien viivästyminen, pyrkimys yhteiskunnan

<sup>194</sup> Oikeusministeriö 2024, s. 9–10. Ks. myös Melander 2024, s. 7. Melander arvioi, että poikkeussäännös ei mahdollista riittävän perusteellisen tapauskohtaisen arvion tekemistä. Säännös ei siten poista riskiä siitä, ettei rajavartiolaitos tunnista poikkeussäännöksellä turvattujen henkilöiden oikeuksien toteutumista.

<sup>195</sup> Vrt. HE 53/2024 vp, s. 70 ja 72. Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, että ”väkivaltaisessa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttävässä maahantulolanteessa ei olisi siten tarpeen lähteä olettamasta, että jokainen tällaiseen toimintaan osallistuva henkilö pyrkii hakemaan Suomesta kansainvälistä suojelua”. Lisäksi lain esitöissä todetaan, että ”ei ole välttämätöntä lähteä olettamasta, että jokaista maahan väkivaltaisesti tai joukkovoimaa hyödyntäen tunkeutuvaa henkilöä tai henkilöä, jonka aiheet ovat vihamielisiä olosuhteista päätelleen tai etukäteisten tiedustelutietojen perusteella olisi kohdeltava turvapaikanhakijana”.

koheesion rikkomiseen, sellaisten henkilöiden soluttamiseen Suomen alueelle, joita voidaan käyttää vieraan valtion lukuun tai muut tavoitteet.<sup>196</sup> Vieras valtio voi käyttää vaikuttamisyri-tyksessään myös sijaistoimijoita, kuten rikollisjärjestöjä. Näin vieras valtio pyrkii peittelemään omaa osuuttaan asiassa.<sup>197</sup> *Jos vieras valtio käyttää vaikuttamisyri-tyksessään sijaistoimijoita, yksi lakiin kirjattava edellytys vaikuttamisen välineenä olemisesta, olisi tällöin voinut olla henkilön toimiminen vieraan valtion sijaistoimijana. Esimerkiksi perusteltu epäily tai tieto henkilön kuulumisesta rikollisjärjestöön voisi olla peruste henkilön toteamiseksi vaikuttamisen välineenä olevaksi henkilöksi.*

Edelleen rajaturvallisuuslain yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan, että ”maahantulijoita hyväksikäyttämällä toteutetulla vaikuttamisella ja välineellistetyllä maahantulolla tarkoitettaisiin sitä, että kyse ei olisi maahantulijoiden oma-aloitteisesta ja spontaanista liikkumisesta, vaan heidät olisi *houkutteltu, opastettu, avustettu tai pakotettu siirtymään* Suomen valtakunnanrajalle ja pyrkimään sitä kautta Suomeen ja/tai Schengen-alueelle”<sup>198</sup>. Mainittuja määreitä *houkuttelu, opastaminen, avustaminen* ja *pakottaminen* olisi voitu käyttää lainsäädäntötekstissä rajaamaan vaikuttamisen välineenä olevan henkilön määritelmää. Kuitenkaan esitöistä ei ilmene perusteita sille, miten esimerkiksi henkilön houkutteleva Suomeen ja/tai Schengen-alueelle todettaisiin käytännössä.

Tarkkojen edellytysten puuttuminen laista tarkoittaa siis käytännössä sitä, että jokainen maahanpääsyn estäminen ja maasta poistaminen on sidoksissa rajavartiomiehen arvioon henkilön edellytyksistä jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Maahanpääsyn estämisen tai vaihtoehtoisesti maasta poistamisen perusteiden sisällöksi lain ja hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen perusteella riittää rajavartiomiehen arvio henkilöstä ja hänen asemastaan vaikuttamisen välineenä.

Vieraan valtion vaikuttamisyri-tyksen toteamiseen riittää Suomen viranomaisten tieto tai perusteltu epäily, että valtakunnanrajan takana on mahdollisesti vaikuttamisen välineenä käytettäviä henkilöitä<sup>199</sup>. Tästä herää kuitenkin kysymys, miten välineellistäminen voidaan määrittää yksilötasolla, jos välineellistetyn maahantulon määritelmään liittyy nimenomaan tietyn kontrolloidun ryhmän sijainti valtakunnanrajan takana ja tämän ryhmän mahdollinen liikehdintä

---

<sup>196</sup> HE 53/2024 vp, s. 64.

<sup>197</sup> HE 53/2024 vp, s. 62.

<sup>198</sup> HE 53/2024 vp, s. 62.

<sup>199</sup> HE 53/2024 vp, s. 64.

rajanylityspaikalle tai kulkeutuminen maastorajalle. Tähän seikkaan on kiinnitetty huomiota myös hallintovaliokunnan lausunnossa. Hallintovaliokunta toteaa lausunnossaan, että käytännössä rajavartijan on mahdotonta päätellä, onko kansainvälistä suojelua hakeva henkilö päätynyt tilanteeseen välineellistämisen kautta vai sattumalta”.<sup>200</sup>

Voidaanko siis henkilö määrittää osaksi välineellistetyin maahantulon ilmiötä yksinomaan sen perusteella, että hän hakee kansainvälistä suojelua osana rajalle saapuvan maahantulijoiden ryhmää. Miten voidaan esimerkiksi päästä varmuuteen siitä, että juuri kyseinen henkilö on houkutteltu siirtymään Suomen valtakunnanrajalle, jotta häntä voidaan käyttää painostuskeinona. Onko tällaiset vieraan valtion vaikuttamisen välineenä käyttämät henkilöt esimerkiksi etukäteen tunnistettavissa siten, että heidän saapuessa rajalle heidät voidaan todeta olevan vaikuttamisen välineenä.<sup>201</sup> Mikäli vastaus edellä mainittuihin pohdintoihin on ei, perustuu henkilön luokittelu vaikuttamisen välineeksi muihin seikkoihin, jotka tulevat esiin esimerkiksi rajavartiomiehen ja kansainvälistä suojelua hakevan kohdatessa. Tämä puolestaan edelleen sitoo päätöksen maahantulon estämisestä rajavartiomiehen tekemään arvioon henkilöstä ja vallitsevasta tilanteesta.<sup>202</sup>

*Täten rajaturvallisuuslain esitöiden perusteella lakiin olisi voitu sisällyttää esimerkiksi kirjaus siitä, että vieraan valtion vaikuttamisen välineenä olevalla henkilöllä tarkoitetaan henkilöä,*

<sup>200</sup> HaVM 15/2024 vp, s. 38. Hallintovaliokunta kuitenkin huomauttaa lausunnossaan, että lain sanamuodon mukaisella tulkinnalla ja/tai erottelulla ei ole käytännön merkitystä. Sanamuodon tarkastelu ja jaottelu välineellistämisen kohteena oleviin henkilöihin ja henkilöihin, jotka hakevat turvapaikkaa ”spontaanisti”, ei poista yksilölle kuuluvaa oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Ks. myös Sormunen 2024, s. 14. Lain perusteella on epäselvää, miten vaikuttamisen välineenä olevat henkilöt erotetaan ns. ”aidosti” turvapaikkaa hakevista. Sormusen näkemyksen mukaan on virheellistä olettaa, että välineellistetty ja ”aito” turvapaikanhaku on mahdollista todeta käytännössä. Tällainen sääntely johtaa siten väistämättä tilanteisiin, joissa myös välineellistämisen ulkopuoliset henkilöt joutuisivat lain soveltamisen kohteeksi.

<sup>201</sup> Ks. myös Scheinin 2024, s. 6. Scheinin esittää perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossaan kysymyksen, miten vaikuttamisen kohteena oleva henkilö määritellään tai tunnistetaan. Edelleen Scheinin tuo esiin kysymyksen siitä, miten rajavartiomiehet tunnistavat yksilön olevan vaikuttamisen välineenä. Scheinin vastaa esittämäänsä kysymyksiin seuraavasti. Rajalla tavattua henkilöä ei voida tunnistaa vaikuttamisen välineenä olevaksi henkilöksi, koska lakiehdotuksessa ei ole tuotu esiin sellaisia mahdollisia henkilössä havaittavia ominaisuuksia tai seikkoja, joiden perusteella henkilö voitaisiin tunnistaa vaikuttamisen välineeksi. Täten rajavartiomies ei voi mitenkään tunnistaa rajalla tavattavia henkilöitä vaikuttamisen välineeksi ja siten erottaa heidät esimerkiksi rajalla tavatuista Venäjän omista kansalaisista. Scheinin mielestä lakiehdotuksessa on kirjoitettu siten, ettei vaikuttamisen käsitettä ole tarkoituskään lailla tai käytännössä todentaa.

<sup>202</sup> Ks. myös Koskeniemi 2024, s. 5. Koskeniemi kritisoi voimakkaasti rajaturvallisuuslakiin sisältyvää viranomaisen laaja-alaista harkintavaltaa. Henkilöiden käsittely rajalla muodostuisi käytännössä sattumanvaraiseksi toiminnaksi, joissa henkilön kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen hyväksyminen tai hylkääminen on eräänlaista ”moraalista kenttäoikeutta”. Tällainen toiminta on vastoin oikeusvaltioon kuuluvaa viranomaisen vallankäytön ihannetta. Ks. myös Hidén 2024b, s. 8. Hidén huomauttaa, että rajavartiomiehen arviointiin liittyy myös viranomaisten resurssikysymykset. Esimerkiksi arvioitavien henkilöiden suuri lukumäärä per rajavartiomies yhdistettynä aikataulupaineeseen voi vaikuttaa henkilöiden arviointiin. Osaltaan tulisi siis tarkastella, onko henkilöstön riittävyys, koulutus, ohjaus ja valvonta asianmukaisesti järjestetty.

*joka 1) houkutellessaan; 2) opastetaan; 3) avustetaan; 4) pakotetaan tai 5) muulla vastaavalla tavalla saatetaan Suomen valtakunnan rajalle ja joka ilmoittaa hakevansa Suomesta kansainvälistä suojelua. Lisäksi lakiin olisi voitu sisällyttää kirjaus siitä, että vieraan valtion vaikuttamisen välineenä olevalla henkilöllä tarkoitetaan myös henkilöä, joka edellä mainittujen keinojen avulla on jo saapunut Suomen valtakunnan alueelle ja ilmoittaa hakevansa Suomesta kansainvälistä suojelua.*

### 5.3 Palautuskielto – perustuslakiin sisältyvä ehdoton sääntö

Oikeuskirjallisuudessa esitetyn näkökulman mukaan valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa tarkastellaan ensisijaisesti kansallista lainsäädäntöä ja sen toteutumista. Valtiosääntöoikeudellisissa tutkimuksissa tulisi siis painottaa kansallisen perusoikeusjärjestelmän ensisijaisuutta kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän sijaan. Ihmisoikeusjärjestelmä kun on vaikuttanut Suomen perusoikeusjärjestelmään sitä jäykistäen. Ihmisoikeusjärjestelmän myötä esimerkiksi perusoikeussuoja muuttui ehdottomaksi, kun ennen poikkeuslakijärjestelmää oli käytetty suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa varsin runsaasti.<sup>203</sup>

Perustuslain 9.4 § on ns. ”ei-saa” -lauseke. Näin ollen se on siten ehdoton, ettei sitä voida lähtökohtaisesti ollenkaan rajoittaa. Tällaisia ”ei-saa” -lausekkeitä voidaan kyllä poikkeuslailla rajoittaa, mutta vain kahden edellytyksen täytyessä. Kyseessä tulee olla 1) ”rajattu poikkeus” ja 2) kansainvälinen velvoite ei kiellä rajoittamista.<sup>204</sup> Oikeuskirjallisuudessa on kuitenkin esitetty, etteivät perusoikeudet ole aivan ehdottomia. Perusoikeuksista *ehdottomimpia* ovat nimenomaisesti kiellot eli esimerkiksi juuri PeL 9.4 §: kielto karkottaa, luovuttaa tai palauttaa ulkomaalainen, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.<sup>205</sup>

Perustuslain 9.4 § sisältää ulkomaalaisia koskevat pääsäännöt. Näitä pääsääntöjä ei siis voida heikentää lailla. Säännös kuitenkin sisältää sääntelyvarauksen. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn

<sup>203</sup> Saraviita 1998, s. 27. Ks. myös Husa 1999, s. 276. Husa kiinnittää huomiota ihmisoikeuksien täydentävään rooliin suomalaisessa valtiosääntöoikeudellisessa järjestelmässä. Husa yhtyy Saraviidan näkemykseen perusoikeusjärjestelmän ensisijaisuudesta erityisesti kansalaisten oikeuksien ja velvollisuuksien näkökulmasta.

<sup>204</sup> Jyräni 2000, s. 292.

<sup>205</sup> Saraviita 2001, s. 12, 15. Saraviidan käyttämän muodon ”ehdottomimpia” voinee tulkita niin, että mikään perustuslaissa oleva perusoikeus ei ole niin ehdoton, etteikö sitä voisi rajoittaa. Vrt. Koskenniemi 2024, s. 3 ja Jyräni 2000, s. 292.

näkemyksen mukaan kyseinen sääntelyvaraus antanee lainsäätäjälle enemmän liikkumavaraa perusoikeusrajoituksen suhteen kuin esimerkiksi kvalifioitu lakivaraus.<sup>206</sup>

Rajaturvallisuuslakia koskeva palautuskiellon toteutuminen on kuitenkin myös viimesijaisesti moraalinen. Niin kansallisen turvallisuuden arvottaminen palautuskiellon toteutumisen yli kuin palautuskiellon ehdoton noudattaminen valtion suvereniteetin kustannuksella ovat molemmat moraalisesti huonoja vaihtoehtoja. Valinta tai edes jonkinlainen tasapaino niiden välillä on kuitenkin lainsäädännön säätämiseksi tehtävä. Moraalikysymystä voi pohtia fundamentalistisen ajatusmaailman kautta.<sup>207</sup>

Tässä tapauksessa palautuskiellon voidaan katsoa kytkeytyvän fundamentalistiseen ajattelutapaan. Palautuskieltoa luonnehditaan ehdottomaksi säännöksi, josta ei missään olosuhteissa voida poiketa<sup>208</sup>. Se kytkeytyy suomalaisessa valtiosääntöoikeudessa edelleen perustuslain 9.4 §:n kieltoon karkottaa, luovuttaa tai palauttaa ulkomaalainen, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu<sup>209</sup>. Palautuskiellon taustalla on ajatus ihmisarvon loukkaamattomuudesta<sup>210</sup>.

Palautuskielto voidaan siten ajatella myös yleisenä moraaliperiaatteena. Lienee mahdollista olettaa, että moraalisesti toimivat ihmiset lähtökohtaisesti hyväksyvät palautuskiellon sisältämän ajatuksen ihmisarvon loukkaamattomuudesta. Oikeuskirjallisuudessa esitetyn perusteella arvoteoreettisetkin kysymykset kuitenkin kaipaavat aina käytäntöön sovellettaessa tulkintaa. Käytännön tulkintaan liittyvät perusteet puolestaan ohjaavat tilannekohtaisen soveltamisen tai esimerkiksi poikkeamisen mahdollisuutta. Nimenomaan tulkintaperustelut tekevät mahdolliseksi kriittisen suhtautumisen myös tällaisiin fundamentaalsiin lähestymistapoihin. Täten

<sup>206</sup> Saraviita 2011, s. 176. Perusoikeuksien asemasta valtiosääntöoikeudesta ks. myös Husa 1999, s. 281. Husan näkemyksen mukaan valtiosääntöoikeudellisessa tutkimuksessa perusoikeuksien asemaa ei tulisi korostaa yli valtiosääntöoikeuden yleisen kontekstin.

<sup>207</sup> Aarnio 2006, s.135–138. Fundamentalismista voidaan puhua silloin, kun jostakin ajatuksesta ei sallita poikkeuksia. Oikeuden ja moraalien suhteesta tarkemmin ks. Aarnio 2006, s. 135–148.

<sup>208</sup> Ks. myös Hautamäki 2011, s. 85. Hautamäki toteaa, että perusoikeuksilla voidaan katsoa olevan myös periaateominaisuutensa. Riippuen argumentoijasta voidaan painottaa joko sääntö- tai periaateominaisuutta taikka molempia. Vrt. Scheinin 1991, s. 283–284. Scheinin argumentoi tuomioistuinten oikeuskäytännön pohjalta, että kansallisen lain ja ihmisoikeussopimuksen normiristiriitaan vetoaminen ei ole ollut menestyksekkästä.

<sup>209</sup> Ks. Hallberg ym. 2011, s. 374. Palautuskiellon eli ns. non-refoulement-säännön perusta on kuitenkin kansainvälisessä oikeudessa.

<sup>210</sup> Pellonpää ym. 2018, s. 433–434. Palauttamiskiello voidaan johtaa Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyvästä kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kiellosta (3 artikla), jolla on erityisliityntä ulkomaalaistapauksiin. Vaikka sopimus ei nimenomaisesti turvaa oikeutta turvapaikkaan eikä esimerkiksi lähtökohtaisesti suoja ulkomaalaista henkilöä maastakarkoitusta vastaan, valtion harkintavaltaa kyseisissä asioissa on rajoitettu.

voidaan johtaa ajatus, jonka mukaan ehdottomankin säännön noudattaminen ja soveltaminen tulisi ainakin voida kyseenalaistaa.<sup>211</sup>

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö, jossa on korostettu turvapaikanhakijan menettelyllisten oikeuksien velvoittavuutta ja turvaamista myös poikkeuksellisissa oloissa. Erityisen tärkeänä tuomioistuin on pitänyt *tosiasiallista* mahdollisuutta jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus siten, että se tulee asiallisesti vireille. Valtiolla on kuitenkin oikeus rajata ulkomaalaisten tulo laillisiin rajanylityspisteisiin. Hallituksen esityksessä tuodaan tämän perusteella ilmi se, että mahdollinen valtioneuvoston päätös koskee vain päätöksessä ilmoitettuja rajanylityspaikkoja, jolloin muilla rajanylityspaikoilla hakemuksia voi edelleen jättää normaalisti.<sup>212</sup>

Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, että esitetyllä sääntelyllä pyrittäisiin turvaamaan se, että palauttamiskieltoa ei rikota. Kuitenkaan palautuskiellon noudattamista ei varmistettaisi samalla tavalla kuten normaalissa turvapaikkamenettelyssä.<sup>213</sup> Julkisella vallan on kuitenkin turvattava perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen (PeL 22 §). Tätä velvoitetta on myös noudatettava lakeja säädettäessä.<sup>214</sup>

Palautussopimuksen määräyksiä on tulkittu valtiokäytännössä siten, että palautuskielto koskee ainoastaan henkilöitä, jotka ovat valtion alueella. Täten valtiolla ei ole pakolaissopimuksesta johtuvaa velvollisuutta ottaa vastaan turvapaikanhakijoita alueelleen.<sup>215</sup> Rajaturvallisuuslain mukaisella maahanpääsyn estämisellä pyritään siihen, että henkilöt eivät pääse Suomen alueelle ja siten Suomen lainkäyttöpiiriin<sup>216</sup>. Vanhan säännön mukaan *qui in territorio meo est, etiam meus subditus* – valtion alueelle saapuva yksilö on valtion oikeudenkäyttöpiirin ja suvereenisuuden alainen<sup>217</sup>. Näin ollen Suomen valtion oikeudenkäyttöpiirin ulkopuolella oleva ulkomaalainen ei siten kuuluisi Suomen lainkäyttöpiiriin.

---

<sup>211</sup> Aarnio 2006, s.136–138. Säädöstekstiin liittyvästä ratkaisuvaihtoehtojen punninnasta ks. myös Hautamäki 2011, s. 85–86.

<sup>212</sup> HE 53/2024 vp, s. 41–42.

<sup>213</sup> HE 53/2024 vp, s. 98. Ks. myös Jukka Viljanen 2024, s. 7. Viljanen toteaa, että kyseisellä toteamuksella oikeastaan jo vastataan hallituksen esityksessä esitettyyn kysymykseen, rikkooko ehdotus palautuskieltoa vai ei. Ks. myös PeVL 26/2024 vp, s. 6. Perustuslakivaliokunta yhtyy rajaturvallisuuslain esitöiden tavoin siihen, että rajaturvallisuuslain sääntely ei turvaa riittävällä tavalla palautuskiellon toteutumista.

<sup>214</sup> Saraviita 2000, s. 178–181. Perustuslain 22 §:n velvoite voidaan rinnastaa perus- ja ihmisoikeusmyönteisen tulkinnan periaatteen kanssa.

<sup>215</sup> Aer 2016, s. 218–219.

<sup>216</sup> HE 53/2024 vp, s. 66.

<sup>217</sup> Jyränki 2003, s. 88.

## 5.4 Palautuskiellon ehdottomuus ja rajaturvallisuuslaki

Rajaturvallisuuslain tarkoituksena on siis torjua maahantulon välineellistämisen muodossa tapahtuvaa painostamista. Ilmiö on Suomen itärajalla uusi.<sup>218</sup> Esitettyjen tosiasioiden perusteella lienee mahdollista tehdä johtopäätös, että ilmiö on Venäjän viranomaisten organisoima. Venäjän rajaviranomaisten käytöksessä on tapahtunut sellaisia perusteellisia muutoksia, jotka vaikuttavat rajaturvallisuuteen. Perinteisesti Venäjä kontrolloi raja-alueitaan huolellisesti.<sup>219</sup> Tällöin edellä mainitusti palautuskiellon soveltamista on tulkittava tässä kontekstissa.<sup>220</sup>

Rajaturvallisuuslaista ja sen sisältämästä sääntelystä on esitetty toisistaan eriäviä näkemyksiä. Osa perustuslakivaliokunnan kuulemista asiantuntijoista katsoo, että lähtökohtaisesti Suomi ei voi jättää ihmisoikeusvelvoitteitaan täyttämättä sen perusteella, että Venäjä syyllistyy kansainvälisen oikeuden loukkauksiin. Kansainvälisessä oikeudessa on sallittua väliaikaisesti jättää täyttämättä sopimusvelvoitteita sellaista valtiota kohtaan, joka näitä velvoitteita loukkaa. Tällaisilla vastatoimilla ei kuitenkaan voida loukata esimerkiksi juuri ehdotonta palautuskieltoa ja olla soveltamatta sitä vedoten vastatoimien oikeellisuuteen.<sup>221</sup>

Liioin ei kiistetä sitä, että vieraan vallan vaikuttamisyritykset voivat vaikuttaa turvapaikanhakijan matkaan ja saapumiseen Suomen rajalle. Tämän ei kuitenkaan tulisi muuttaa sitä seikkaa, että henkilöllä on oikeus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Henkilöllä voi

---

<sup>218</sup> Vrt. Pirjatanniemi 2024, s. 3–4. Pirjatanniemi argumentoi, että kyseessä ei kuitenkaan poikkeuksellinen ilmiö, sillä vastaavaa on esiintynyt myös muiden EU-valtioiden rajoilla. Ks. myös OKV/1323/22/2024, s. 2–3. Myös oikeuskansleri huomauttaa maahanmuuton ja pakolaisuuden pitkäaikaisesta väärinkäytöstä. Huolimatta siitä, että käsillä ovat Suomen poikkeukselliset olosuhteet maahanmuuttoa ja pakolaisasemaa on käytetty aiemminkin poliittisen vaikuttamisen välineenä.

<sup>219</sup> HE 53/2024 vp, s. 9–10.

<sup>220</sup> Ks. Mutanen 2024, s. 5. Mutanen tuo esiin, että valtiosääntöoikeudellisesti on perusteltua tulkita tilannetta joustavasti ja huomioida myös reaaliargumentit. Kuitenkin edelleen on huomioitava voimassa olevat oikeussäännöt ja niiden tulkinnat. Tällöin vieraan vallan vaikuttamisesta huolimatta esimerkiksi rajaturvallisuuslain esitöissä ei ole annettu kansallisen turvallisuuden ja täysivaltaisuuden uudennlaiselle tulkinnalle minkäänlaista valtiosääntöoikeudellista perustaa. Lainsäätäjä ja -soveltaja on edelleen velvoitettu noudattamaan esimerkiksi perustuslain 22 §:n säännöstä julkisen vallan velvollisuudesta turvata perus- ja ihmisoikeudet.

<sup>221</sup> Pirjatanniemi 2024, s. 17. Ks. myös Sormunen 2024, s. 26. Sormunen toteaa, että rajaturvallisuuslain säätämisen on ristiriitaisuudessaan myös poliittisesti hankala kysymys.

välineellistämisestä huolimatta olla perusteltu syy uskoa joutuvansa vainotuksi, jos hänet palautetaan.<sup>222</sup>

Perustuslakivaliokunta on puolestaan todennut lausunnossaan, että rajaturvallisuuslaki perustuu valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävään ja erittäin painavaan tarkoitukseen torjua vieraan valtion Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Tätä näkökulmaa on puollettu myös perustuslakivaliokunnan kuulemien asiantuntijoiden osalta.<sup>223</sup>

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä aiemmassa lausunnossaan. Lausunnossaan perustuslakivaliokunta nostaa esiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön, jonka mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä. Tämä on myös vakiintunut periaate kansainvälisessä oikeudessa.<sup>224</sup> Valtiolla on oikeus rajata ulkomaalaisten tulo laillisiin rajanylityspisteisiin ja estää laittomat rajanylitykset. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on kuitenkin pitänyt oikeuskäytännössään<sup>225</sup> keskeisenä, että valtiot varmistavat maahantuliijoille aidon ja tehokkaan mahdollisuuden päästä laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ei kuitenkaan koske nimenomaisesti välineellistämislanteita.<sup>226</sup>

<sup>222</sup> Koskeniemi 2024, s. 3. Koskeniemi huomauttaa lisäksi, että palautuskieltoon ei ole säädetty poikkeusperusteita. Tällöin edes vieraan valtion vaikuttaminen ei olisi syy poiketa palautuskiellon toteutumisesta.

<sup>223</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 5. Hyväksyttävästä tarkoituksesta ks. myös Viljanen 2024, s. 8. Vaikka Viljanen toteaa laille olevan hyväksyttävä tarkoitus, rajaturvallisuuslaki on kuitenkin ristiriidassa perustuslain ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen kanssa siten, että lakiehdotusta olisi tullut muuttaa perus- ja ihmisoikeusongelmien poistamiseksi. Vrt. esim. Hidén 2002, s. 1183–1184. Hidén toteaa, että rajoitusperusteen hyväksyttävyyksivaatimus ja yhteiskunnallisen tarpeen painavuus on käytännössä erittäin joustava rajoitusperuste. Tämä on sidoksissa myös poliittiseen järjestelmään. Enemmistöhallituksen esittäessä lainmuutosta on erittäin epätodennäköistä, että perustuslakivaliokunta päätyisi toteamaan, ettei lakiehdotukselle ole painavia yhteiskunnallisia perusteita. Ks. myös Lavapuro 2010, s. 11. Perustuslakivaliokunta on lähtökohtaisesti aina pitänyt lainsäädäntöhankkeiden tavoitteita hyväksyttävänä.

<sup>224</sup> PeVL 37/2022 vp, s. 2. Perustuslakivaliokunnan lausunto koski hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi rajavartiolaiton muuttamisesta. Lain perusteella valtioneuvosto saattoi ehdotuksen mukaan päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi, ja jos kyse on 1) lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä; tai tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa (rajavartiolaitonlaki 16.2 §). Rajaturvallisuuslain muutokset käsiteltiin tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Ks. myös PeVL 16/2022 vp, s. 4.

<sup>225</sup> Perustuslakivaliokunta viittaa kirjoitetun osalta EIT:n tuomioon N.D. ja N.T. v. Espanja, suuri jaosto, 13.2.2020.

<sup>226</sup> PeVL 37/2022 vp, s. 5. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen soveltamiskäytännöstä ks. myös Tuori 2024, s. 17. Tuori huomauttaa, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin noudattaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamisolosuhteet huomioon ottavaa tulkintaa. Sopimusvaltiot eivät kuitenkaan voi nojata tulkintaansa

Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut, että välineellistetyn maahantulon tilanteessa valtio voi päättää rajanylityspaikkojen määrästä ja sijainnista. Lisäksi lyhytaikainen rajan täys-sulku voi olla erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä turvataan maahantulomenettelyn asianmukaisuus.<sup>227</sup> Myös kansainvälisen suojelun keskittäminen on sallittua perusoikeuksien näkökulmasta, jos keskittämisellä ei loukata kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Keskittämisen jälkeenkin Suomessa on säilyttävä aito ja tehokas mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua. Tässä harkinnassa on puolestaan otettava huomioon niin turvallisuuspoliittinen tilanne kuin rajanylityspaikkojen saavutettavuus käytännössä.<sup>228</sup>

Rajaturvallisuuslain säännökohtaisissa perusteluissa todetaan, että valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsyn estäminen on pääsääntö<sup>229</sup>. Rajaturvallisuuslain 4.1 §:n säännökohtaisissa perusteluissa todetaan puolestaan seuraavaa. ”Maahanpääsyn estämisellä tarkoitettaisiin toimenpiteitä, joilla henkilöiden pääsy Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin estettäisiin.” ”Rajavartiomiehen tulisi siten mahdollisuuksien mukaan ilmaista valtakunnanrajan takana havaituille maahanpyrkijöille, että Suomeen saapuminen kyseisestä paikasta ei ole sallittua ja neuvoa, kehottaa tai käskä heitä käyttämään laillisia reittejä.” Tällaisessa maahanpääsyn estämisen tilanteessa henkilö ei siis vielä ole päässyt Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin.<sup>230</sup>

Perustuslakivaliokunnan mielestä on kuitenkin ilmeistä, että rajaturvallisuuslaki on ristiriidassa palautuskiellon kanssa. Rajaturvallisuuslain säännösten perusteella kaikkien maahantulijoiden osalta ei tehdä arviota estämisen tai poistamisen vaikutuksista ennen maasta poistamista. Maahantulijan ohjaaminen paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan, ei takaa pääsyä arviointiin. Ristiriitaa aiheuttaa myös se, ettei asiassa tehdä valitusoikeudellista päätöstä. Perustuslakivaliokunta huomioi kuitenkin, ettei välineellistetyn maahantulon tapauksiin ole otettu nimenomaisesti kantaa esimerkiksi Euroopan

---

ihmisoikeusvelvoitteista tulevaisuudessa esiin tulevien uusien tilanteiden mukaan. Tämä koskee erityisesti tilanteita, joissa muutoksesta ei ole mitään merkkejä. Ks. myös Jukka Viljanen 2024, s. 4. Viljanen toteaa, ettei rajaturvallisuuslain esitöihin kootun aineiston perusteella ole muodostunut sellaista kansainvälistä trendiä, jonka perusteella palautuskiellon oikeussuojaa tulisi uudelleenarvioida.

<sup>227</sup> PeVL 37/2022 vp, s. 8. Ks. myös PeVL 26/2024 vp, s. 4 ja HE 309/1993 vp, s. 52.

<sup>228</sup> PeVL 37/2022 vp, s. 7. Ks. myös PeVL 26/2024 vp, s. 3.

<sup>229</sup> HE 53/2024 vp, s. 66.

<sup>230</sup> HE 53/2024 vp, s. 66.

ihmisoikeustuomioistuimessa. Tästä huolimatta tilannetta tulisi kuitenkin tulkita voimassa olevan oikeuden ja oikeudellisten käytäntöjen perusteella.<sup>231</sup>

Perustuslakivaliokunta on korostanut kansainvälisten velvoitteiden noudattamista ja perusoikeuksien kunnioittamista myös välineellistettyyn maahantuloon vastatessa<sup>232</sup>. Perustuslakivaliokunta huomauttaa, että sääntely, joka mahdollistaa henkilön maahantulon estämisen ja maasta poistamisen tietyin poikkeuksin, ei turvaa riittävällä tavalla PeL 9.4 §:n sisältämää ehdottoman palautuskiellon toteutumista<sup>233</sup>.

Kun lähdetään tulkitsemaan perusoikeuksien säännöksiä, tulkinta tapahtuu lähtökohtaisesti samoin kuin muu laintulkintakin. Perusoikeussäännösten tulkintaan liittyy kuitenkin erityispiirteitä, jotka on huomioitava, kun tulkitaan lakeja, joihin liittyy perustuslaillinen ja siten perusoikeudellinen ulottuvuus. Perusoikeussäännöksen painoarvo on sen tavoitteella ja sillä periaatteella, joka ko. perusoikeussäännökseen sisältyy. Tästä syystä perusoikeussäännökset ovat esimerkiksi hyvin yleisluontoisia. Tällöin niiden tulkintakäytäntö on vahvasti sidoksissa perustuslakivaliokunnan lausuntoihin ja siten lainsäädäntöprosessiin. Se, missä vaiheessa lakien perustuslainmukaisuutta valvotaan, on omiaan vaikuttamaan perusoikeussäännösten tulkintaan. Perustuslakivaliokunta lähtökohtaisesti pyrkii arvioimaan säädettävän lain kokonaisuutta oletettavien soveltamistulosten kannalta. Kun taas, lain soveltamisen yksittäistapauksessa arvioidaan lain perusoikeusvaikutuksia yksilön seuraamusten kannalta.<sup>234</sup>

Kun henkilö on laillisesti tullut Suomeen, hänelle kuuluu täysimääräisesti ne perusoikeudet, joita perustuslaki Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville takaa<sup>235</sup>. Jos henkilö kuitenkin esimerkiksi tavataan Suomen puolelta maastosta, hän on silloin tullut laittomasti Suomeen. Tällöinkin henkilöä koskee palautuskielto. Laittomastikin Suomeen tulleen henkilön osalta tulee noudattaa palautuskieltoa, jos henkilö ilmoittaa hakevansa Suomesta kansainvälistä suojelua.

---

<sup>231</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 11. Ks. myös OKV/1323/22/2024, s. 3. Myös oikeuskansleri toteaa lausunnossaan, että käsillä olevaan ongelmaan ei ole suoraan sovellettavia vastauksia kansainvälisen oikeuden tai EU-oikeuden piirissä. Ks. myös Jukka Viljanen 2024, s. 4. Viljasen mukaan tällä hetkellä ei ole muodostunut sellaista riittävän selkeää kansainvälistä käytäntöä, jonka perusteella välineellistetyyn maahantulon tilanteissa uudelleenarvioitaisiin palautuskieltoa koskevaa käytäntöä. Tällöin sääntelyssä ja sen arvioinnissa tulee noudattaa nykyisen käytännön mukaisia keskeisiä ja vakiintuneita periaatteita. Ks. myös Leino-Sandberg 2024, s. 14 ja Mutanen 2024, s. 9.

<sup>232</sup> PeVL 15/2022 vp, s. 5.

<sup>233</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 6.

<sup>234</sup> Hidén 1999, s. 3–5. Ks. myös Husa – Jyränki 2021, s. 82–83, jossa todetaan, että perustuslaki asettaa tavoitteet sille, miten asioiden pitää olla. Tästä syystä valtiosääntönormit ovat usein niin ulkoa kuin sisältä suuntautuvan paineen kohteena. Perusoikeudet ovat tässä kokonaisuudessa kuitenkin hieman erityisasemassa, sillä niiden tulisi läpäistä jossain mielessä koko oikeusjärjestys.

<sup>235</sup> Hallberg ym. 2011, s. 93.

*Palautuskiellon toteutumisen kannalta on mielestäni oleellista tehdä ero maahan pääsyn estämisen ja maasta poistamisen välillä. Valtiolla on oikeus rajata rajanylitykset laillisiin rajanylityspaikkoihin. Mikäli henkilö saapuu Suomeen laittomasti, on kyseessä laitton rajanylitys riippumatta, millä perusteella henkilö on tullut Suomeen. Henkilön mahdollisuus jäädä Suomeen lainvastaisen rajanylityksen jälkeen puolestaan riippuu siitä, hakeeko henkilö Suomesta kansainvälistä suojelua vai ei. Tämä koskettaa erityisesti maastorajalla tapahtuvia rajanylityksiä.*

*Lienee mahdollista lähteä olettamasta, että valtion viranomaisten ei ole tarpeen lähteä arvailemaan, millä perusteella kukin henkilö Suomen valtionrajojen ulkopuolella liikkuu. Perustuslain 9.4 §:n mukaan palautuskiellon toteutuminen edellyttää ainoastaan sitä, ettei ulkomaalaista saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa takaisin lähtömaahansa, jos häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perustuslain sanamuodon nojalla palautuskieltoa ei voida rikkoa sen takia, että henkilöä estetään saapumasta Suomeen esimerkiksi ohjaamalla hänet siirtymään lailliselle rajanylityspaikalle taikka rakentamalla raja-aita. Edelleen on huomioitava, että valtiolla on oikeus päättää rajanylityspaikkojen määrästä ja sijainnista.*

*Tällöin rajaturvallisuuslain sääntely maahan pääsyn estämisestä ei näkemykseni mukaan loukkaa palautuskiellon toteutumista.*

*Edellä mainitusti palautuskielto liittyy siis ulkomaalaisen karkottamiseen, luovuttamiseen tai palauttamiseen. Jos henkilö on jo saapunut Suomeen ja hän ilmoittaa hakevansa kansainvälistä suojelua, tulisi hänen hakemuksensa ottaa vastaan palautuskiellon noudattamisen varmistamiseksi. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan tällaisissa tilanteissa tulisi varmistaa palautuskiellon noudattaminen. Jos maahan jo saapunut vaikuttamisen välineenä oleva henkilö poistetaan rajaturvallisuuslain nojalla maasta, voi se olla palautuskiellon vastaista.*

*Näin ollen palautuskiellon toteutumisen kannalta ristiriitaisinta on rajaturvallisuuslakiin sisältyvä mahdollisuus henkilön poistamiseen maasta siitä huolimatta, että hän ilmoittaa hakevansa Suomesta kansainvälistä suojelua. Ei niinkään se, että rajaturvallisuuslaki mahdollistaa vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsyn estämisen.*

## 6. Rajaturvallisuuslaki valtion täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta

### 6.1 Lähtökohdat

Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan, että vakavimmissa hybridivaikuttamisen tilanteissa kohdemaan on punnittava toimia, joilla turvataan *yhteiskunta- ja oikeusjärjestystä, kansallista turvallisuutta, alueellista koskemattomuutta, yleistä järjestystä ja turvallisuutta tai kansanterveyttä*<sup>236</sup>.

Rajaturvallisuuslain esitöissä todetaan lisäksi, että ”maahantulijoiden kansainvälisen suojelun tarve ei ole ainoa huomioitava seikka valtion valvoessa rajojaan ja kontrolloidessaan ulkomaalaisten maahanpääsyä rajoillaan. Oikeusvaltiollisuuden ja oikeusturvan näkökulma ei siten liity yksinomaan Suomen rajalle tuodun yksilön asemaan. Rajojen valvontaan liittyvässä toiminnassa ja oikeudellisessa arvioinnissa on huomioitava myös muita intressejä, kuten kansallinen turvallisuus, alueellinen koskemattomuus ja yleinen järjestys.”<sup>237</sup>

Rajaturvallisuuslain mukaan valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, jos tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat yhteistoiminnassa todenneet, että: 1) on tieto tai perusteltu epäily siitä, että vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulihoitoa hyväksikäyttämällä; 2) vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta; 3) rajoittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi; ja 4) muut keinot eivät ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (rajaturvallisuuslaki 3.1 §).

Perustuslakivaliokunnan pyytämästä lausuntopalautteesta käy ilmi, että valtion täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden turvaaminen on katsottu valtiosääntöoikeudellisesti

<sup>236</sup> HE 53/2024 vp, s. 5. Ks. myös OKV/1323/22/2024, s. 3. Oikeuskansleri toteaa, että rajaturvallisuuslain valtiosääntöisessä arvioinnissa joudutaan tarkastelemaan, mikä on kaikissa turvallisuutta koskevissa tilanteissa se turvattava laillisen järjestyksen ydin.

<sup>237</sup> HE 53/2024 vp, s. 72. Ks. myös Mutanen 2024, s. 7. Mutanen yhtyy rajaturvallisuuslain esitöissä todettuun seikkaan, että valtion täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden turvaamista voidaan pitää valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä perusteena.

hyväksyttäväksi perusteeksi rajoittaa perusoikeuksia<sup>238</sup>. Kuitenkaan pelkkä hyväksyttävä valtiosääntöinen peruste ei riitä ratkaisemaan kysymystä, onko muiden perusoikeuksien rajoittaminen täysivaltaisuuden ja turvallisuuden turvaamiseksi perusteltua.<sup>239</sup> Arvioitaessa ilmiön vakavuutta tulisi huomioida rajaturvallisuuslain esitöissä kuvatut mahdolliset tai jo toteutuneet vaikutukset.<sup>240</sup>

## 6.2 Täysivaltaisuudesta

Kansainvälisen oikeuden pääsääntö on, että ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan<sup>241</sup>. Taustalla on perinteinen ajatus valtion suvereenisuudesta, johon kuuluu oikeus vapaasti päättää, keitä valtio päästää alueelleen tai sallii oleskelevan siellä. Kun henkilö on laillisesti tullut Suomeen, hänelle kuuluu täysimääräisesti ne perusoikeudet, joita perustuslaki Suomen oikeudenkäyttöpiirissä oleville takaa.<sup>242</sup>

Perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on otettu useasti kantaa turvallisuuteen koskien esimerkiksi ulkomaalaisten maahantulo-oikeutta. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”valta päättää siitä, kuka saa tulla maahan, kuuluu valtiosuvereenisuuden keskeisiin asioihin”.<sup>243</sup> Myös ”rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti

---

<sup>238</sup> Ks. Mutanen 2024, s. 7. Joskin Mutanen huomauttaa, että rajaturvallisuuslain esitöissä on varsin vähän avattu rajaturvallisuuslain merkitystä täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden näkökulmasta sekä perusteita, miten ko. laki ehkäisee täysivaltaisuuteen ja turvallisuuteen kohdistuvia uhkia. Ks. myös Tuori 2024, s. 21. Myös Tuori huomauttaa oikeushyvien välistä punnintaa niin säätämisen- kuin soveltamisvaiheessa. Tuori kuitenkin tuo edelleen esiin sen, että ehdottomiin perusoikeuksiin ei kyseistä punnintaa sovelleta, sillä ehdottomia perusoikeuksia ei voida rajoittaa kansallisen turvallisuuden nimissä.

<sup>239</sup> HE 53/2024 vp, s. 77.

<sup>240</sup> HE 53/2024 vp, s. 63. Vrt. Tuori 2024, s. 3. Tuori toteaa, että rajaturvallisuuslain esitöissä ei tuoda esiin, miten välineellistetty maahantulo on uhka Suomen täysivaltaisuudelle.

<sup>241</sup> HE 309/1993 vp, s. 52. Ks. myös Husa – Jyränki 2021, s. 187.

<sup>242</sup> Hallberg ym. 2011, s. 93. Vrt. Melander 2024, s. 2. Melander huomauttaa, että kyse ei ole kuitenkaan sellaisesta avoimesta tilanteesta, etteikö esimerkiksi perusoikeuksista voisi seurata asiaan liittyviä rajoitteita.

<sup>243</sup> PeVL 13/1998 vp, s. 5. Ks. myös PeVL 23/1998 vp, s. 5. Vrt. Tuori 2024, s. 3–4. Tuori huomauttaa perustuslain esitöihin (ks. HE 1/1998 vp, 71) sisältyvästä täysivaltaisuuden määritelmästä. Esitöiden mukaan ”valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin.” Tuorin mukaan rajaturvallisuuslain esitöissä ei riittävällä tavalla tuoda esiin, miten välineellistetty maahantulo uhkaa täysivaltaisuutta, kun se käsitetään perustuslain esitöiden tarkoittamalla tavalla. Valtion ulkoisesta ja sisäisestä suvereenisuudesta ks. myös Jyränki 2003, s. 86–87.

valtion suvereniteetin piiriin”<sup>244</sup>. Tässä yhteydessä voidaan huomioida myös kansansuvereniteettiperiaate eli valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta (PeL 2.1 §). Tämä koskee myös perusoikeusjärjestelmään kohdistuvia tulkintoja, uudistustarpeita sekä haasteita. Lainsäädännöllisten ratkaisujen voidaan katsoa siis osaltaan edustavan kansan tahtoa.<sup>245</sup> Joskin lainsäädännön tulisi noudattaa valtiosäännön peruseriaatteita sekä olla sekä sisällöllisesti että muodollisesti juridisesti hyväksyttäviä.

Välineellistetyn maahantulon torjumisessa huomioidaan myös valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa”.<sup>246</sup>

Valtion suverenisuuteen liittyy kuitenkin eräällä tavalla sisällöllinen paradoksi. Suvereeni valtio käyttää alueellaan niin oikeudellista kuin poliittista valtaa – aina kuitenkin kansainvälisen oikeuden alaisena. Tämä tarkoittaa sitä, että tietyissä tilanteissa valtio voi asettaa oman poliittisen tahtonsa oikeuden yläpuolelle. Tällöin suvereeni valtio voi jättää noudattamatta esimerkiksi kansainvälisiä sääntöjä, jos se katsoo noudattamatta jättämisen olevan linjassa sen suverenisuuden kanssa. Vain yksin suvereeni valtio voi toimia kansainvälistä oikeutta vastaan. Tämä mahdollisuus ei kuitenkaan tee toimista sinänsä hyväksyttäviä, mutta kyseessä on valtiosuverenisuuden todellinen ydin.<sup>247</sup>

Pääsäännön mukaan fyysistä väkivaltaa ei saa kohdistaa toisen valtion alueelle ilman, että se rikkoo väkivaltaa kohtaavan valtion suvereniteettia. Valtiota on kuitenkin mahdollistaa painostaa sen valtion rajojen ulkopuolelta esimerkiksi kohdistamalla väkivaltaa sen väestöön. Tämä ei tosin ole sallittua, mutta suvereniteetin loukkaamisen kannalta se on epäselvempää kuin suora tunkeutuminen valtion alueelle.<sup>248</sup>

---

<sup>244</sup> PeVL 37/2022 vp, s. 2.

<sup>245</sup> Pohjolainen 1992, s. 15–16. Rajaturvallisuuslaki sai yhteiskunnallisessa keskustelussa kansalaisten osalta myös kannatusta. Tästä ks. STT 2024. Uutissuomalainen teetti kyselyn rajaturvallisuuslain kannatuksesta. Kyselyn toteutti Tietoykkönen. Kyselyn tulokset julkaistu Helsingin Sanomissa 27.6.2024. Kyselyyn vastasi 1000 suomalaista aikavälillä 11-18.6.2024. Rajaturvallisuuslakia kannatti 62 prosenttia ja vastusti 17 prosenttia. Asiaan ei halunnut ottaa kantaa 21 prosenttia kyselyyn vastanneista. Kyselyn virhemarginaali on 3,1 prosenttiyksikköä suuntaansa. Vastausten osalta on huomioitava kyselyn varsin pieni otanta. Kyselyn kuitenkin voinee olettaa antavan suuntaa kansalaisten myönteisestä suhtautumisesta asiaan.

<sup>246</sup>PeVL 15/2022 vp, s. 4–5. Ks. myös PeVL 16/2022 vp, s. 4–5, PeVL 37/2022 vp, s. 3 ja PeVL 44/2022 vp s. 2–3.

<sup>247</sup> Jyränki 2003, s. 86, 97. Vrt. HE 1/1998, s. 71. Kansainvälistymiskehityksen valossa kansainvälisen oikeuden valtiosuvereniteettia rajoittava näkökulma ei ole perusteltu.

<sup>248</sup> Jyränki 2003, s. 88.

*Suvereenilla valtiolla on siis oikeus päättää, keitä maahan saapuu ja mitä kautta. Valtiolla on oikeus kontrolloida valtion alueelle tulemista niin lainsäädännöllä kuin käytännön toimenpiteillä. Suomen valtiolla on siten suvereenisuuden perusteella oikeus säädellä, miten henkilöt saapuvat maahan. Tällöin ei lähtökohtaisesti ole edes tarpeen tehdä eroa kansainvälistä suojelua hakevien ja ”ei kansainvälistä suojelua hakevien” -henkilöiden välillä. Lainvastainen rajanylitys on laitton riippumatta siitä, millä perusteella henkilö rajan ylittää. Lähtökohtaisesti lienee hyväksyttävää argumentoida sen puolesta, että suvereenilla valtiolla täytyy olla oikeus pitää rajansa auki ilman vaaraa kansallinen turvallisuuden tai ylipäätänsä rajaturvallisuuden vaarantumisesta.*

*Suvereenilla valtiolla ei liioin ole velvollisuutta olla ryhtymättä toimenpiteisiin valtionrajoilla esimerkiksi laittomien rajanylitysten estämiseksi, vain varautuakseen mahdollisiin kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden rajanylityksiin. Yhtä lailla suvereenilla valtiolla on oikeus pystyttää esimerkiksi raja-aitaa tai käyttää tarvittavia keinoja laittomien rajanylitysten kitkemiseksi. Valtio voi siten päättää esimerkiksi kansainvälisen suojelun keskittämisestä tietyille rajanylityspaikoille valtiosuvereenisuuden nojalla.*

### 6.3 Turvallisuudesta

Jokaisella oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen (PeL 7.1 §). Turvallisuuden mainitseminen perustuslain 7 §:ssä ” korostaa julkisen vallan positiivisia toimintavelvoitteita yhteiskunnan jäsenten suojaamiseksi rikoksilta ja muilta heihin kohdistuvilta oikeudenvastaisilta teoilta, olivatpa niiden tekijät julkisen vallan käyttäjiä tai yksityisiä tahoja”.<sup>249</sup> Rajaturvallisuuslain esitöissä lienee haluttu korostaa edellä mainittua turvallisuuden säännöstä siinä nimenomaan mainitun yhteiskunta käsitteen takia. Perustuslain säännöksessä tarkoitettulla turvallisuuden käsitteellä viitataan kuitenkin yksilölle kuuluvaan oikeuteen. Kyse ei ole siis yhteiskunnallisesta turvallisuudesta eikä PeL 7.1 §:n säännöstä ole siten tulkittava kansallisen turvallisuuden perusoikeutena.<sup>250</sup>

<sup>249</sup> HE 309/1993 vp, s. 47 ja HE 53/2024 vp, s. 43. Ks. myös OKV/1323/22/2024, s. 6. Oikeuskansleri toteaa lausunnossaan, että vakavassa uhkatilanteessa kansallisen turvallisuuden toteutumisella voi olla välillistä merkitystä perusoikeuksille – erityisesti PL 7 §:ssä turvattuun turvallisuuteen.

<sup>250</sup> Tuori 1999, s. 922–923. Ks. myös Hallberg ym. 2011, s. 285. Kirjoittaja suhtautuu varauksella sellaisiin PeL 7.1 §:n tulkintoihin, joissa henkilökohtaisesta turvallisuudesta tehdään muiden perusoikeuksien yleinen

Rajaturvallisuuslain esitöissä tuodaan esiin sääntelyn vaikutukset turvallisuuteen. Esitöissä tuodaan esiin, että kansallinen turvallisuus on viimesijaisesti kytköksissä perustuslain 7 §:ssä turvattuihin oikeuksiin<sup>251</sup>. Siten sääntelyllä olisi positiivisia vaikutuksia Suomen kansalaisten perusoikeuksien eli kansallisen turvallisuuden toteutumisen kannalta.<sup>252</sup> Varsinainen sääntely keskittyy kuitenkin turvaamaan turvallisuutta kansallisesta näkökulmasta.<sup>253</sup>

Kansallisen turvallisuuden turvaamista käytettiin siis yhtenä perusteena rajaturvallisuuslain säätämiseksi.<sup>254</sup> Perustuslakivaliokunta on lausunnoissaan arvioinut, onko kansallinen turvallisuus hyväksyttävä perusoikeusrajoite. Perustuslakivaliokunta on tarkastellut perustuslain 10 §:n muuttamista koskevassa mietinnössään kansallisen turvallisuuden käsitettä. Perustuslakivaliokunnan mukaan ”kansallista turvallisuutta vakavasti uhkaavalla toiminnalla tarkoitettaisiin säännöksessä kansanvaltaista valtio- ja yhteiskuntajärjestystä, yhteiskunnan perustoimintoja, suuren ihmismäärän henkeä tai terveyttä tai kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta uhkaavaa toimintaa. Edellytyksenä olisi se, että toiminnalla olisi jokin kytkentä Suomeen ja että se uhkaisi nimenomaan Suomen kansallista turvallisuutta, vaikka toiminta voisikin maantieteellisesti tapahtua Suomen rajojen ulkopuolella.”<sup>255</sup> Myös rajaturvallisuuden vaarantuminen voi muodostaa uhan nimenomaan kansalliselle turvallisuudelle. Kansallisen turvallisuuden vaarantuessa uhka kohdistuisi ensisijaisesti yleisimmin yhteiskuntaan ja sen ihmisyyhteisöön, ei yksilöihin.<sup>256</sup>

---

rajoitusperuste. Ks. myös OKV/1323/22/2024, s. 6. Oikeuskansleri toteaa PL 7 §:n olevan nimenomaan yksilölle kuuluva oikeus.

<sup>251</sup> Vrt. Tuori 2002, s. 108. Tuori huomauttaa, että suomalaisen valtiosääntökäytäntöön näyttäisi aina kuuluvan mahdollisuus argumentoida yleisen turvallisuuden puolesta. Argumentaatioketju kytketään yleensä nimenomaan PeL 7.1 §:n säännökseen, ja siihen, että yleinen turvallisuus turvaa viimesijaisesti myös henkilökohtaista turvallisuutta.

<sup>252</sup> HE 53/2024 vp, s. 43.

<sup>253</sup> Ks. HE 53/2024, s. 39.

<sup>254</sup> Ks. OKV/1323/22/2024, s. 3. Oikeuskanslerin mukaan ”kansallisen turvallisuuden suojaaminen on hyväksyttävä ja perustuslakivaliokunnan käytännössä erittäin painavana pidetty tavoite”. Vrt. Honko 2017, s. 19. Honko argumentoi, että esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimukseen sitoutuneet valtiot ovat lisänneet kansallisen turvallisuuden argumentin käyttöä perusteena sopimusvelvoitteiden rajoittamiseksi. Tämä on kirjoittajan mielestä huolestuttava ilmiö.

<sup>255</sup> PeVM 4/2018 vp, s. 8. Kansallisen turvallisuuden käsitteestä ks. esim. Honko 2017, s. 13–14. Kansallisen turvallisuuden käsite on yleensä kansallisesti määritelty, jolloin esimerkiksi yhteistä eurooppalaista standardia kansallisen turvallisuuden käsitteelle ei ole.

<sup>256</sup> HE 198/2017 vp, s. 36. Kansallisen turvallisuuden käsitettä ja sen vaarantumista on arvioitu ko. hallituksen esityksessä, joka koski PeL 10 §:n muutosta. Yksityiselämän suojan käsittävään perustuslain pykälään lisättiin neljäs momentti, jonka mukaan lailla voidaan säätää välttämättömistä rajoituksista viestien salaisuuteen yksilön tai yhteiskunnan turvallisuutta taikka kotirauhaa vaarantavien rikosten tutkinnassa, oikeudenkäynnissä, turvallisuustarkastuksessa ja vapaudenmenetyksen aikana sekä tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.

Mikäli tarkoituksena on siis pyrkiä perustelemaan lainsäädäntömuutokset lähtökohtaisesti yhteiskunnan turvallisuuteen liittyvillä näkökohdilla, saatetaan kuitenkin samalla sivuuttaa kokonaisvaltainen sääntelyintressien välinen punninta. Tämä voi pahimmillaan vaarantaa yksilön oikeusaseman ja yksilön oikeusturvaodotukset. Viranomaisten toimivaltuuksia koskevien säännösten joustava käyttäminen ja tulkitseminen ei oikeusvaltiossa saisi johtaa siihen, että kokonaisturvallisuuden argumentit syrjäyttävät yksilön oikeusaseman ja yksilölle kuuluvat perusoikeudet.<sup>257</sup>

Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että kansallisen turvallisuuden nimissä ei voida rajoittamattomasti vahingoittaa yksilölle kuuluvia oikeuksia tai heikentää ihmisoikeuksia. Yhtä lailla voidaan argumentoida sen puolesta, että ihmisoikeudet eivät ole täysin koskemattomia ja turvattuja. Vaikka punninnassa ovat vastakkain ihmisoikeudet ja kansallinen turvallisuus, ei kansallisen turvallisuusuhan osalta tarvitse ummistaa silmiä ikään kuin mitään vaaraa ei olisi olemassa. Oleellista on tasapainon löytäminen.<sup>258</sup>

Lähtökohtaisesti muihin perusoikeuksiin kohdistuvat vähäiset rajoitukset ovat hyväksyttäviä, jos tarkoituksena on suojata PeL 7 §:ssä turvattuja oikeuksia<sup>259</sup>. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty näkemyksiä turvallisuudesta perusoikeutena. Turvallisuutta ei ole katsottu sellaiseksi itsenäiseksi perusoikeudeksi, joka automaattisesti menisi muiden perusoikeuksien edelle. Se on ennemminkin osa perusoikeusjärjestelmää.<sup>260</sup>

Julkinen valta ei voi lähtökohtaisesti rajoittaa yksilöllistä oikeutta pelkästään vetoamalla esimerkiksi tavoitteeseen edistää mahdollisimman paljon enemmistön turvallisuutta yhteiskunnassa. Kun punnitaan yksilön etuja ja yhteiskunnan kokonaisuhyötyä, lähtökohtaisesti yhteiskunnan kokonaisuhyöty häviää punninnan. Vain poikkeustapauksissa lainsäädäntö, jota perustellaan yhteiskunnan kokonaisuhyödyllä voi oikeuttaa yksilön oikeuksien rajoittamisen. Kuitenkin yksilön oikeuden ja kollektiivisen hyödyn keskinäinen punninta on aina tapauskohtaista ja huomioon on otettava myös muut tilanteeseen liittyvät relevantit seikat. Oikeuskirjallisuudessa

---

<sup>257</sup> Aine ym. 2022, s. 844. Ks. myös Aine ym. 2022, s. 848. Turvallisuuden perusrakenne perustuu kahteen ulottuvuuteen. Ensinnäkin lainsäädännön tarkoituksena on turvata demokraattinen päätöksentekojärjestelmä ja kansallinen suverenisuus. Toiseksi turvallisuuden turvaamisen päämääränä on suojata markkinoiden toimivuus ja kriittisen infrastruktuurin toimintakyky.

<sup>258</sup> Honko 2017, s. 16.

<sup>259</sup> Hallberg ym. 2011, s. 282.

<sup>260</sup> Husa – Jyränki 2021, s. 183. Ks. myös Tuori 2024, s. 21. Tuori toteaa, että kansallinen turvallisuus on hyväksyttävä peruste rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia. ”Rajoittaminen edellyttää kuitenkin kansallisen turvallisuuden ja oikeuden suojaaman oikeushyvän punnintaa, niin lakeja säädettäessä kuin niitä sovellettaessa.” Tuori kuitenkin huomauttaa, että ehdottomiin ihmis- tai perusoikeuksiin ei tällaista punnintaa voida soveltaa.

esitetyn perusteella argumentointiin, jossa yksittäisten konkreettisten perusoikeuksien rajoituksia perustellaan pelkästään perusoikeuksien loukkauksien *mahdollisuudella* tai *yleisellä* perusoikeuksien edistämismahdollisuudella, tulee suhtautua varauksella. Esimerkiksi enemmistön oikeudet tai yleinen järjestys ja turvallisuus eivät voi olla yhtenä elementtinä perusoikeuksien keskinäisessä punninnassa.<sup>261</sup>

Perustuslakivaliokunnan pyytämässä lausunnoissa on huomioitu kansallisen turvallisuuden painoarvo suhteessa toisiin perusoikeuksiin. Vaikka muihin perusoikeuksiin on hyväksyttävää kohdistaa rajoituksia turvallisuuden takaamiseksi, kansalliseen turvallisuuden suojaamiseksi tarkoitetun lain hyötyjen on oltava todellisia. Vain tällä perusteella voidaan muihin perusoikeuksiin kohdistaa rajoituksia. Kuitenkin samalla on noudatettava ehtoja, joita liittyy perusoikeuksien rajoittamiseen. Esimerkiksi ehdottomia sääntöjä ei voida rikkoa edes kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.<sup>262</sup>

Oikeuskansleri korostaa rajaturvallisuutta koskevassa lausunnossaan poikkeuksellista turvallisuustilannetta. Hän huomauttaa, että tavanomaisissa olosuhteissa rajaturvallisuuslakia ei voitaisi valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta hyväksyä. Lakia ei siten ns. normaali oloissa voitaisi käyttää esimerkiksi maahanmuuton hallinnassa. Oikeuskanslerin mukaan rajaturvallisuuslaissa on nimenomaan kyse suvereniteetin ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tehtävästä sääntelystä, jotta oikeusvaltiollakin on lainsäädännöllinen perusta vieraan valtion vihamielistä vaikuttamista vastaan.<sup>263</sup>

Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan että, oikeusvaltiollakin olla oikeus ryhtyä välttämättömiin toimenpiteisiin silloin, kun oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen

<sup>261</sup> Lavapuro 2000, s. 414–416. Ks. myös Scheinin 2024, s. 13–14. Scheinin toteaa, että kansallisen turvallisuus on eittämättä kollektiivinen oikeushyvä. Sen merkityksellisyys on tunnustettu niin kansallisessa kuin kansainvälisessä oikeusjärjestelmässä. Kansallisen turvallisuuden asemasta ei kuitenkaan seuraa sitä, että lakiehdotus hyväksytään perustuslain näkökulmasta, koska laki suojaa tai edistää Suomen kansallista turvallisuutta. Ks. myös YVV/1018/2024, s. 10. Perusoikeuspunninnan kannalta oleellista olisi osoittaa, että palautuskiellon rajoittaminen ja rajaturvallisuuslain säätäminen on perusteltua, koska sääntelyllä suojataan yhtä merkittävää oikeutta. Tällainen oikeus olisi esimerkiksi oikeus elämään.

<sup>262</sup> Scheinin 2024, s. 13–14. Scheinin huomauttaa, että lakiehdotus ei torju kansalliseen turvallisuuteen mahdollisesti kohdistuvaa uhkaa, vaan ainoastaan maahantuloa. Scheinin huomauttaa, että rajaturvallisuuslain esitöissä ei tuoda esiin, kuinka rajaturvallisuuslailla saavutettaisiin hyötyä kansalliselle turvallisuudelle. Näin ollen rajaturvallisuuslaki ei liioin täytä välttämättömyyden tai oikeasuhtaisuuden vaatimusta. Vrt. OKV/1323/22/2024, s. 1–2. Oikeuskansleri toteaa, että rajaturvallisuuslaki on eräänlainen lisätoimivaltuus nykyisen rajavartiolain 16 §:n lisäksi. Kansalliselle turvallisuudelle muodostuu uhka, kun maahantulijoita saapuu maastorajoille sekä rajanylityspaikoille sulkemisesta huolimatta. Oikeuskansleri toteaa, että tämä tarkoitus ilmenee myös hallituksen esityksestä. Ks. HE 53/2024 vp, s. 38–40. Esitöissä tuodaan esiin rajaturvallisuuslain pääasialliset vaikutukset sekä viranomaisten toiminnan, turvallisuuden kuin taloudellisten syiden kannalta.

<sup>263</sup> OKV/1323/22/2024, s. 2–3.

turvallisuus ovat vakavassa vaarassa. Tähän tulee olla oikeus siitäkin huolimatta, että toimenpiteet olisivat ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Arvioon vaikuttaa kuitenkin se, että ristiriitatilanne ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa koskee tilanteita, joita ei ole osattu ottaa huomioon sitouduttaessa näihin velvoitteisiin.<sup>264</sup> Perustuslakivaliokunta on kuitenkin todennut aiemmassa lausuntokäytännössään, että säännösehdotuksen ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee aina kansainvälisen velvoitteen rikkomista, vaikka se olisi säädetty poikkeuslakina<sup>265</sup>.

*Yksinomaan oikeuskirjallisuuden ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ei siten voida tehdä suoraa johtopäätöstä, onko hybridi-vaikuttamisen torjuminen sallittua yksinomaan kansallisen turvallisuuden ja valtiosuvereniteetin suojaamiseksi. Valtiosääntöisesti on kuitenkin hyväksyttyä todeta ilmiöön liittyvä kansallinen turvallisuusuhka. Näin ollen oikeuspuninta turvallisuuden ja oikeuden hakea turvapaikkaa välillä voisi sinänsä olla välineellistetyin maahantulon kohdalla perusteltua.*

## 7. Päätäntä

Rajaturvallisuuslaki on tarkoitettu torjumaan vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista. Nimenomaisesti lailla on tarkoitus torjua välineellistettyä maahantuloa. Lakihanke on siis hyvin epätavallinen. Sen tarkoituksena on torjua sellaista toimintaa, joka on jo lähtökohtaisesti ristiriidassa esimerkiksi valtioiden hyviä naapurisuhteiden käytänteiden kanssa. Rajaturvallisuuslain esitöissä tuodaan esiin, että Suomelle on aiheutunut ilmiöstä erittäin suuret kustannukset esimerkiksi itärajalta rakennetun esteaidan, rajavartioiden lisäämisestä ja viranomaisten varustautumisesta sekä pitkäaikaisesta varautumisesta<sup>266</sup>.

---

<sup>264</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 13. Vrt. Nykänen 2024, s. 5. Nykänen toteaa, että ”valtiolla on aina oikeus puolustautua toisen valtion vihamielistä vaikuttamista vastaan”. Valtion tulee kuitenkin puolustautua siinä laajuudessa kuin se ei ole ristiriidassa perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Ks. myös Koskeniemi 2024, s. 3. Koskeniemi huomauttaa, että kansainväliset sopimusvelvoitteet rajoittavat täysivaltaisuutta monin tavoin.

<sup>265</sup> PeVL 12/1982 vp, s. 4. Ks. myös PeVL 26/2024 vp, s. 7.

<sup>266</sup> HE 53/2024 vp, s. 39. Taloudellisista kustannuksista ks. HE 53/2024 vp, s. 40. Esitöissä tuodaan esiin, että kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen ja rajanylityspaikkojen sulkemisesta aiheutuneiden toimenpiteiden ja hankintojen seurauksena vuodenvaihteessa 2023–2024 aiheuttivat Rajavartiolaikokselle ylimääräisiä kuluja 1,2 miljoonaa euroa viikossa.

Rajaturvallisuuslakiin sekoittuu osaltaan myös vahva poliittinen viesti. On selvää, että Venäjällä viranomaisilla sekä päätöksentekijöillä on tieto siitä, miten Suomessa on varauduttu tai varaudutaan välineellistetyn maahantulon ilmiöön. Tietoa saadaan esimerkiksi juuri tällaisista lakihankkeista. Lain tarkoituksena ei siis ole vain torjua välineellistettyä maahantuloa, vaan myös ilmaista poliittinen kannanotto vastapuolen toimiin.<sup>267</sup> Tällainen ”tarkoitus pyhittää keinot” ajattelu näkyy hallituksen esityksessä osittain turvallisuuden ja kansallisen suvereniteetin korostamisena yli turvapaikanhakijan perusoikeuksien.

Rajaturvallisuuslailla oli tarkoitus poistaa lainsäädännöllinen ”aukko”, joka esti välineellistetyn maahantulon torjumista. Tällainen ”aukko” toki suomalaisessa lainsäädäntöjärjestelmässä on. Voimassa olevassa lainsäädännössä ei ole lakia, jonka tarkoitus on nimenomaan välineellistetyn maahantulon torjunta. Kuitenkin ilmiöön vastaaminen ja sen kontrollointi on mahdollista voimassa olevan lainsäädännön keinoin. Voimassa olevaan oikeuteen ja oikeuden käytäntöihin tukeutuminen on myös juridisesti suotava ratkaisu.

Tilanne Suomen ja Venäjän vastaisella maarajalla on pidetty hallinnassa rajavartiolain 16 §:n mukaisin keinoin, eikä rajavallisuuslakia siten ole toistaiseksi otettu käyttöön. Rajaturvallisuuslain voimassaoloa ehdotetaan kuitenkin jatkettavaksi 31.12.2026 asti<sup>268</sup>. Tämä osaltaan korostaa lain tarkoitusta poliittisena viestinä. Tämän myötä voidaan myös arvioida lain tarpeellisuutta nimenomaan juridisesta näkökulmasta. Suomen lainsäädännöstä eli rajavartiolaista siis lähtökohtaisesti löytyy keino tilanteen hallitsemiseksi. Rajanylityspaikat joudutaan kuitenkin pitämään suljettuina. Eittämättä tämä estää myös muiden perusoikeuksien täysimittaisen toteutumisen. Tutkielmassa on kuitenkin tuotu esiin seikkoja, joiden nojalla rajanylityspaikkojen täyssulku ei ole perusoikeuksiin kohdistuvista rajoitteista ongelmallisin. Etenkin, jos huomioidaan rajanylitysten roima väheneminen erityisesti Venäjään kohdistettujen pakotteiden takia. Edelleen valmiuslailla on jo varauduttu rajavallisuuslain 6 §:ssä tarkoitettuun poikkeukselliseen tilanteeseen, jossa vaikuttamisen välineenä olevat henkilöt tunkeutuvat maahan. Sinänsä rajavallisuuslailla on siten säädetty osittain myös valmiuslain kanssa päällekkäisistä asioista.

Rajavartiolaki tarjoaa kenties parhaimman ratkaisun, kun tarkastellaan voimassa olevan lainsäädännön keinovalikoimaa. Valmiuslaki puolestaan toimii lainsäädännöllisenä varaventiilinä,

---

<sup>267</sup> Hidén 2024b, s. 9. Hidén arvioi, että merkitystä on erityisesti sillä, millainen kuva toiminnasta välittyy. Kokonaisuuden kannalta merkittävää on, että saatu tieto muodostaa käsityksen määrätietoista ja toimintavalmiista varautumisesta.

<sup>268</sup> HE 18/2025 vp, s. 1.

jos rajaviranomaiset eivät enää voi kontrolloida kansainvälistä suojelua koskevaa prosessia. Suvereenilla valtiolla tulisi kuitenkin olla oikeus pitää rajanylityspaikkansa auki ilman, että rajanylityspaikkojen kautta pyritään häiritsemään valtiosuvereenisuutta tai kansallista turvallisuutta. Tähän puolestaan rajaturvallisuuslaki tarjoaisi ratkaisun. Rajanylitysliikenteen sujuva soljuminen ei kuitenkaan yksinomaan ole niin painava peruste, että se tekisi rajaturvallisuuslaista perusoikeuksien toteutumista parantavan lain. Etenkin, kun toisessa vaakakupissa on kansainvälisoikeudellisestikin tunnustettu ehdoton sääntö.

Vaihtoehtoisesti Suomi voisi myös avata rajanylityspaikat uudelleen ja odottaa ilmiön mahdollista uudelleen aktivoitumista. Mikäli ilmiö ei toistu, ei lainsäädännöllisesti tarvita enää rajavartiolain 16 §:n mukaisia toimenpiteitä, saati rajaturvallisuuslakia. Jos kuitenkin ilmiö toistuu samanlaisena kuin aiemminkin, voidaan valtiosääntötasolla joutua uudestaan päättämään tarvittavista toimenpiteistä tilanteen hallitsemiseksi. Eittämättä voi argumentoida sen puolesta, ettei suvereenin valtion tulisi joutua tällaiseen tilanteeseen. Maailmanpoliittisiin muutoksiin on kuitenkin tarvittaessa kyettävä reagoimaan nopeasti, eikä esimerkiksi kansainvälinen oikeusjärjestelmä sopimuksineen taivu tällaisiin muutoksiin. Tästä syystä uuden kansallisen lainsäädännön säätäminen on yhtäältä perusteltu ratkaisu.

Tutkielman tavoitteena oli siis löytää vastaus ensinnäkin siihen, onko rajaturvallisuuslaki välttämätön ja oikeasuhtainen keino torjua välineellistettyä maahantuloa. Rajaturvallisuuslaki eittämättä tilkitsee voimassa olevan lainsäädännön ”aukkoa”. Lailla kuitenkin säännellään osittain samoista asioista kuin voimassa olevalla oikeudella. Rajaturvallisuuslaki sisältää myös merkittäviä sisällöllisiä ongelmia. Tutkielman avulla on muodostunut käsitys siitä, että sääntely on osittain liian väljää ja säännöskohtaiset perustelut eivät ole tietyiltä osin ole kovin täsmällisiä. Kokonaisuudessaan lain sisällöstä ja esitöistä huomaa, että laki on säädetty kiireellisesti. Tämän lisäksi lakia ei ole otettu vielä käyttöön, mutta sen voimassaolon jatkamista kuitenkin harkitaan. Näin ollen ainakaan lain käyttöönottoa ja soveltamista ei voi nähdä välttämättömänä ratkaisuna.

Lisäksi laki rajoittaa voimakkaasti kansainvälistä suojelua hakevan henkilön perusoikeuksia. Rajaturvallisuuslaki rajoittaa merkittävällä tavalla oikeusturvaa sekä tietyissä tilanteissa rikkoo palautuskiellon noudattamista. Oikeusturvan rajoittaminen on ymmärrettävissä, kun huomioidaan lain tavoitteet. Oikeusturvan rajoittaminen ei kuitenkaan ole juridisesti kestävä ratkaisu. Palautuskiellon osalta laki osaltaan täyttää säännön toteutumisehdot ja osaltaan ei.

Vallitsevaan tilanteeseen siis sovelletaan edelleen rajavartiolain 16 §:n säännöstä, joka sisältää lievempiä perusoikeusrajoituksia kuin rajaturvallisuuslaki. Rajaturvallisuuslaki sisältää merkittäviä perusoikeusrajoituksia, joita perustellaan valtiosuverenisuudella ja kansallisella turvallisuudella. Ottaen huomioon mainitut seikat rajaturvallisuuslakia ei liioin voida pitää niin välttämättömänä, että se olisi tullut säätää kiireellisenä. Oikeasuhtaisuuden osalta voidaan todeta, että niiltä osin, kun jo voimassa olevalla lainsäädännöllä voidaan vastata rajaturvallisuuslaissa säädettyyn, rajaturvallisuuslaki on ylimitoitettu.

Toiseksi tarkoituksena oli selvittää, annetaanko valtiosuverenisuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle suurempi painoarvo kuin oikeudelle hakea turvapaikkaa. Rajaturvallisuuslain sääntelyn ja esitöiden perusteella on kiistatonta, että palautuskiellon tosiasiallinen toteutuminen on toissijainen seikka suhteessa edellä mainittuihin arvoihin. Osaltaan tämä heijastelee tutkielmasakin esiin tuotua politiikan ja oikeuden kietoutuneisuutta. Sääntelyllä kuitenkin pyritään palautuskiellon toteutumiseen ja riskejä sen loukkaamiseen minimoidaan. Viimesijaisesti sääntelyn tarkoituksena on kuitenkin turvata Suomen valtiosuverenisuus ja kansallinen turvallisuus. Näin ollen ne saavat suuremman painoarvon.

Kolmanneksi tarkoituksena oli arvioida, onko hybridi vaikuttamiseen varautuminen tai sen torjunta riittävä peruste perusoikeuksien rajoittamiseen. Sinänsä hybridi vaikuttamista ja sen takia aiheutuva poikkeustilaa voidaan pitää hyväksyttävänä syynä rajoittaa perusoikeuksia. Kuitenkin hyväksyttävyyden on viimesijaisesti sidoksissa rajoitettaviin perusoikeuksiin. Palautuskielto on katsottu sellaiseksi ehdottomaksi säännöksi, josta ei voi poiketa edes valmiuslailla. Rajaturvallisuuslain säätämiseksi on kuitenkin todettu olevan valtiosääntöisesti hyväksyttävä peruste.

Valtiosääntöä, perustuslakia ja oikeusjärjestystä voidaan uudistaa lain kirjainta muuttamalla. Uudistusten yhteydessä voitaisiin mahdollisesti käyttää hetki sen pohtimiseen, tulisiko samalla myös kehittää oikeuden tulkinnankannanottoja.<sup>269</sup> Rajaturvallisuuslain oikeudellisessa arvioinnissa nojaututaan pitkälti perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja säätämisperusteluihin. On kuitenkin huomioitava, että tällainen lainsäätäjän tahdon mukainen tulkinta on vain yksi laintulkintaperuste muiden ohella. Esimerkiksi juuri säätämisperusteluja ei pidetä täysin sitovina, vaan niistä on mahdollisuus myös poiketa. Lisäksi mitä vanhemmista säätämisperusteluista on kyse, sitä vähemmän ne sitovat.<sup>270</sup>

---

<sup>269</sup> Kastari 1977, s. VI.

<sup>270</sup> Saraviita 2001, s. 108.

Voidaan siis aiheellisesti pohtia, tulisiko voimassa olevaa oikeutta tai oikeudellisia tulkintoja muuttaa. Erityisesti tämä koskisi kansainväliseen oikeuteen sisältyviä oikeudellisia tulkintoja. Näin voitaisiin vastata paremmin selkeisiin kansainvälisoikeudellisiin väärinkäyttötilanteisiin, ja välttyttäisiin myös hädänalaisten ihmisten hyväksikäytöltä. Tällöin ei liioin tarvitsisi säätää uusia kansallisia lakeja. Oikeus ja lait ovat viimesijaisesti tulkintaa, joka elää ajassa. Tätä tulkintaa on voitava ainakin tarkastella kriittisesti uusien haasteiden edessä.

Näin ollen rajaturvallisuuslain säätämisen perusteella voidaan todeta, että kansallisen lainsäätäjän näkökulmasta hybridivaikuttaminen on peruste ehdottomanakin pidettyjen perusoikeuksien rajoittamiseen. Yksinomaan perustuslakivaliokunnan sekä esimerkiksi rajaturvallisuuslain asiantuntijalausuntojen perusteella on vaikeaa tehdä kieltävää tai puoltavaa johtopäätöstä. Hybridivaikuttamisen perusoikeuksien hyväksyttävänä rajoitusperusteena edellyttäneen asian laajempaa tutkimusta, jossa huomioidaan myös kansainvälisoikeudellinen sääntely.

Näin ollen rajaturvallisuuslain hyväksyttävyydelle ja perusoikeuksien rajoittamiselle hybridi-vaikuttamisen takia on juridisesti niin puolesta kuin vastaan argumentteja. Viimesijaisesti kyseessä ovat kuitenkin ihmishenget mahdollisesti puolin ja toisin. Loppukaneettina voidaan palauttaa mieliin muutamia tuomarin yleisiä ohjeita. Niiden avulla voidaan jäädä pohtimaan sekä rajaturvallisuuslain että hybridivaikuttamisen merkitystä niin kansallisessa kuin kansainvälisessä kontekstissa. Kukin lukija tehkööt näistä ohjeista omat tulkintansa. Tuomarin ohjeiden mukaan ”pahaa älköön pahemmalla parannettako”. Mutta ”kaikki lait pitää olla sellaiset, että ne ovat yhteiseksi hyödyksi. Sen tähden, kun laki tulee vahingolliseksi, ei se enää ole laki, vaan väärä, ja on hylättävä.”<sup>271</sup>

---

<sup>271</sup> Suomen laki I, s. XXVII–XXVIII.