



LAPIN YLIOPISTO  
UNIVERSITY OF LAPLAND

# **EU-oikeudesta ja kansainvälisistä ihmisoikeusvel- voitteista poikkeaminen kansallisessa lainsäädän- nössä maahanmuuttopolitiikan alalla**

Valtiosääntöoikeus  
Maisteritutkielma

Jenni Silvonen

Syksy 2025  
Lapin yliopisto



Lapin yliopisto

Tiedekunta: oikeustieteiden tiedekunta

Työn nimi: EU-oikeudesta ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen kansallisessa lainsäädännössä maahanmuuttopolitiikan alalla

Tekijä: Jenni Silvonen

Ohjaaja: yliopistonlehtori Maarit Hovila

Työn laji: Pro gradu -tutkielma

Sivumäärä: 70

Vuosi: 2025

Tiivistelmä:

Tutkielma käsittelee kansallisen lainsäädännön suhdetta EU-oikeuteen sekä kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Näkökulmana tutkielmassa on kansallisen lain mahdollinen ristiriitaisuus EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Tutkielmassa käsitellään erityisesti maahanmuutto- ja turvapaikkaoikeudenalaa käyttäen esimerkkinä lakia väliaikaisista toimenpiteistä välineellisestyn maahantulon torjumiseksi.

Tutkielman keskeisinä lähteinä toimivat Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntö. Tutkielmassa vertaillaan tuomioistuinten oikeuskäytäntöä lakiin väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi sekä kyseisen lain lainvalmisteluaineistoon. Tutkielmassa etsitään näiden tuomioistuinten ratkaisukäytännöstä tulkintaperiaatteita, joilla on mahdollista arvioida lain sekä sen mukaisen menettelyn hyväksyttävyyttä suhteessa EU-oikeuteen ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Tutkielma sisältää yleisluonteisemman osuuden oikeuslähdeopista ja sen roolista tulkittaessa kansallisen lainsäädännön suhdetta EU-oikeuteen ja muuhun kansainväliseen oikeuteen. Tutkielmaan kuuluu myös oikeusfilosofinen osuus oikeuden ontologiasta ja velvoittavuudesta.

## Sisällys

|                                                                           |     |
|---------------------------------------------------------------------------|-----|
| Lähteet .....                                                             | III |
| Lyhenteet .....                                                           | VII |
| 1 Johdanto .....                                                          | 1   |
| 1.1 Aiheen rajaus ja tutkimusongelma .....                                | 1   |
| 1.2 Tutkimusmenetelmä .....                                               | 4   |
| 2 Oikeuslähdeoppi .....                                                   | 6   |
| 2.1 Euroopan unionin toimivalta ja ensisijaisuuden periaate .....         | 9   |
| 2.1.1 Euroopan unionin toimivalta .....                                   | 9   |
| 2.1.2 EU-tuomioistuimen toimivalta .....                                  | 11  |
| 2.1.3 EU-oikeuden ensisijaisuus .....                                     | 12  |
| 2.2 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet .....                           | 13  |
| 2.3 Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvonta kansallisesti ..... | 16  |
| 3 Rajaturvallisuuslaki .....                                              | 20  |
| 4 EU-oikeus .....                                                         | 25  |
| 4.1 Johdanto .....                                                        | 25  |
| 4.2 EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö .....                                | 29  |
| 4.3 Yhteenveto .....                                                      | 32  |
| 4.3.1 Tapausten tosiseikkojen yhtenevyys .....                            | 32  |
| 4.3.2 EU-tuomioistuimen tulkinnat .....                                   | 36  |
| 5 Kansainväliset velvoitteet .....                                        | 42  |
| 5.1 Johdanto .....                                                        | 42  |
| 5.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö .....               | 45  |
| 5.3 Yhteenveto .....                                                      | 49  |
| 6 Oikeuden velvoittavuus .....                                            | 54  |
| 6.1 Oikeusfilosofiset suuntauukset .....                                  | 54  |
| 6.2 Oikeusfilosofisten suuntausten yhdistäminen teemaan .....             | 57  |
| 7 Johtopäätökset .....                                                    | 62  |

## Lähteet

### Kirjallisuus

- Akvinolainen, Tuomas.* Summa Theologiae. Käännös: J.-P. Rentto. Gaudeamus Helsinki 2002.
- Craig, Paul – de Búrca Gráinne.* EU Law Text: Cases, and Materials, seventh edition, Oxford University Press 2020
- Dahlberg, Maija.* Valtiosääntöoikeudellinen asiantuntijuus perustuslakivaliokunnassa. Oikeus 4/2022, s. 486-515
- Dahlberg, Maija – Harjuniemi, Timo.* Poliitiikan ”kuninkaantekijä” –politiikan journalismin suhde eduskunnan perustuslakivaliokuntaan. Lakimies 2/2022 s. 265-289
- Frank, Jerome.* Law and the Modern Mind. Coward – McCann, Inc. of New York 1949
- Fuller, Lon L.* The Morality of Law. Yale University 1946
- Fuller, Lon L.* Anatomy of the Law. Encyclopaedia Britannica, Inc 1968
- Hautamäki, Veli-Pekka.* Perustuslakivaliokunta valtiosääntötuomioistuinnäkökulmasta. Lakimies 4/2006 s. 586-607
- Hirvonen, Ari.* Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.
- Holmes, Oliver Wendell.* The Path of the Law. The Harvard Law Review Association. 1897
- Kallio – Kotkas – Palander.* Ulkomaalaisoikeus, Alma Talent Helsinki 2018
- Karhu, Juha.* Kohti 2000-luvun oikeuslähdeoppia. Lakimies 7-8/2020 s. 1017-1034.
- Keinänen, Anssi – Wiberg, Matti.* Perustuslakivaliokunta lausuntovaliokuntana ja asian tuntijoiden kuulijana. Oikeus 2012 (41) s. 86-106
- Kelsen, Hans.* Pure Theory of Law. 1934. Käännös: Bonnie Litschewski Paulson ja Stanley L. Paulson. Oxford 1992
- Laakso, Seppo.* Oikeudellisesta sääntelystä ja päätöksenteosta: erityisesti julkisoikeuden alalla. Edita 1990
- Letto-Vanamo, Pia.* Johdatus oikeuteen ja oikeudelliseen ajatteluun. Unigrafia 2020
- Määttä, Kalle.* Oikeuslähdeoppi lakien tulkinnassa – I lähtökohtia tarkasteluun. Edilex asiantuntija-artikkeli 13.11.2024.
- Määttä – Paso.* Johdatus oikeudellisen ratkaisun teoriaan. Helsingin yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2019
- Nuotio, Kimmo.* Oikeuslähteet ja yleiset opit. Lakimies 7-8/2004 s. 1267-1291

- Pesonen, Tapani.* Lissabonin sopimus kootusti. Defensor Legis 1/2010, s. 98–115
- Pirjola, Jari.* Palauttamiskielto: Non-refoulement-periaatteesta kolmessa ihmisoikeussopimuksessa. Lakimies 5/2002 s. 741-756, asiantuntija-artikkeli
- Pufendorf, Samuel.* The Whole Duty of Man According to the Law of Nature. 1673.  
Käännös: Andrew Tooke. 1691.
- Raitio, Juha – Tuominen, Tomi.* Euroopan unionin oikeus, Alma Talent Oy 2020
- Rautiainen, Pauli – Kostiainen, Aura – Kurki, Visa – Soininen, Niko – Määttä, Tapio.*  
Oikeus ja sen tutkiminen. Vastapaino Tampere 2023.
- Ross, Alf.* Om ret og retfærdighed. 1953. Käännös: On Law and Justice. Uta Bindreier.  
Oxford 2019
- Siltala, Raimo.* Oikeustieteen tieteenteoria. Helsinki 2003.
- Stenström, Toni.* Valko-Venäjä: vaiettu historia, Readme.fi 2023
- Suviranta, Outi.* Perustuslakivaliokunta ja perustuslain ”ainoa oikea” tulkinta. Lakimies 1/2006 s. 87-88
- Tolonen, Hannu.* Oikeuslähdeoppi. WSOY Lakitieto 2003.
- Tuori, Kaarlo.* Perustuslakivalvonta ja oikeuden kehittäminen – ylin lainkäyttö  
valtiovallan komijaon rajoilla. Lakimies 1/2018 s. 103-111
- Wiberg, Matti.* Perustuslakivaliokunta asiantuntija-areenana. Lakimies 6/2003 s. 967-991

## **Virallislähteet**

### **Lainvalmisteluaineisto**

- HE 1/1998 vp uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi
- HE 28/2003 vp ulkomaalaislaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 86/2008 vp laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta
- HE 134/2013 vp laeiksi ulkomaalaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta
- HE 94/2022 vp laiksi rajavartiolain muuttamisesta
- HE 98/2020 vp laiksi sähköisen viestinnän palveluista annetun lain muuttamisesta ja  
eräiksi siihen liittyviksi laeiksi
- HE 53/2024 vp laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon  
torjumiseksi
- HE 53/2024 vp HaV 4.6.2024 professori Päivi Leino-Sandberg, Asiantuntijalausunto
- HE 53/2024 vp PeV 7.6.2024 professori Elina Pirjatanniemi, Asiantuntijalausunto

- HE 53/2024 vp HaV 4.6.2024 professori Juha Raitio, Asiantuntijalausunto
- HE 53/2024 vp PeV 6.6.2024 professori Kaarlo Tuori, Asiantuntijalausunto
- HE 53/2024 vp PeV 7.6.2024 professori Martin Scheinin, Asiantuntijalausunto
- HE 53/2024 vp PeV 6.6.2024 professori Sakari Melander, Asiantuntijalausunto
- HE 53/2024 vp HaV 4.6.2024 emeritusprofessori Allan Rosas, Asiantuntijalausunto
- HE 53/2024 vp PeV 30.5.2024 eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,  
eduskunnanoikeusasiamiehen kanslia, Asiantuntijalausunto
- HE 53/2024 vp HaV 4.6.2024 tutkijatohtori Milka Sormunen, Asiantuntijalausunto
- PeVL 29/2024 vp hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä  
välineellistetyn maahantulon torjumiseksi
- PeVL 2/2024 vp hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä  
niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mu-  
kaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan  
hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi
- PeVL 26/2017 vp hallituksen esitys eduskunnalle maakuntien perustamista ja sosiaali- ja  
terveydenhuollon järjestämisen uudistusta koskevaksi lainsäädännöksi sekä Euroopan  
paikallisen itsehallinnon peruskirjan 12 ja 13 artiklan mukaisen ilmoituksen antamiseksi
- PeVM n:o 25 hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten  
muuttamisesta 1994 vp.

## **Oikeuskäytäntö**

### ***Korkein oikeus***

KKO 2023:93

### ***Euroopan unionin tuomioistuin***

- Académie Fiscale ASBL, UA, Liga voor Mensenrechten ASBL, Ligue des Droits de  
l'Homme ASBL, VZ, WY, XX v Conseil des ministres. C-520/18, 2.10.2018
- Alexander Dory v Bundesrepublik Deutschland. C-186/01, 11.3.2003
- Angela Maria Sirdar v The Army Board and Secretary of State for Defence. C-273/97,  
26.10.1999
- Commission of the European Communities v Italian Republic. C-337/05, 8.4.2008
- Commission of the European Communities v Portuguese Republic. C-38/06, 4.3.2010
- European Commission v Hungary. C-808/18, 17.12.2020

European Commission v Kingdom of Denmark. C-461/05, 15.12.2009

European Commission v Republic of Austria. C- 187/16, 20.3.2018

Euroopan komissio v Puolan tasavalta ym. C-715/17, C-718/17 ja C-719/17

yhdistetyt tapaukset, 31.10.2019

Flaminio Costa v E.N.E.L. C-6/64, 15.7.1964

Internationale Handelsgesellschaft mbH v Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und

Futtermittel. C-11/70, 17.12.1970

Land Baden-Württemberg v. Panagiotis Tsakouridis. C-145/09, 23.11.2010

La Quadrature du Net and Others v Premier ministre and Others. C-511/18, 6.10.2020

La Quadrature du Net, Fédération des fournisseurs d'accès à

Internet associatifs v Premier ministre, Garde des Sceaux, Ministre de la Justice.

C-512/18, 3.10.2018

M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba. C-72/22 PPU, 30.6.2022

Petar Aladzhov v Zamestnik director na Stolichna direktsia na vatreshnite raboti kam

Ministerstvo na vatreshnite raboti. C-434/10, 17.11.2011

Tanja Kreil v Bundesrepublik Deutschland. C-285/98, 11.1.2000

X v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid. C-392/22, 29.2.2024

ZZ v Secretary of State for the Home Department. C- 300/11, 4.6.2013

### ***Euroopan ihmisoikeustuomioistuin***

M.A. ja muut v. Liettua (59793/17)

N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15)

Hirsi Jamaa v. Italia (27765/09)

Sherov ja muut v. Puola (54029/17)

M.K. ja muut v. Puola (40503/17)

Ilias ja Ahmed v. Unkari (47287/15)

## Lyhenteet

|            |                                                                  |
|------------|------------------------------------------------------------------|
| EIS        | Euroopan ihmisoikeussopimus                                      |
| EIT        | Euroopan ihmisoikeustuomioistuin                                 |
| EU         | Euroopan Unioni                                                  |
| KKO        | Korkein oikeus                                                   |
| KP-Sopimus | Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus |
| PeV        | Perustuslakivaliokunta                                           |
| PL         | Perustuslaki (731/1999)                                          |
| SEU        | Euroopan unionista tehty sopimus                                 |
| SEUT       | Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus                       |
| YK         | Yhdistyneet kansakunnat                                          |

# 1 Johdanto

## 1.1 Aiheen rajaus ja tutkimusongelma

Vuonna 2024 Suomessa säädettiin laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi (482/2024, rajaturvallisuuslaki<sup>1</sup>). Kyseisen lain tarkoituksena on torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoi-  
ta hyväksikäyttämällä (1 §). Valtioneuvosto voi lain nojalla rajoittaa kansainvälistä suoje-  
lua koskevien hakemusten vastaanottamista, jos on todettu, että on tieto tai perusteltu  
epäily siitä, että vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyt-  
tämällä; vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista tur-  
vallisuutta; rajoittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen tur-  
vallisuuden varmistamiseksi ja muut keinot eivät ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden  
tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi (3.1 §). Vaikuttamisen välineenä olevan  
henkilön maahanpääsy estetään (4.1 §).

Rajaturvallisuuslain säätämisen tavoitteena on tehokkaasti torjua Suomeen kohdistuvaa  
painostamista, joka tapahtuu maahantulijoita välineellistämällä, rajaturvallisuuden vah-  
vistaminen ja varautuminen vakavampiin tilanteisiin.<sup>2</sup> Suomen turvallisuusympäristö on  
muuttunut merkittävästi Venäjän hyökättyä Ukrainaan vuonna 2022. Suomen ohella mo-  
net eurooppalaiset valtiot ovat kohdanneet niin sanottua hybridivaikuttamista, jota on  
toteutettu muun muassa maahantulijoita välineellistämällä. Hallituksen esityksen  
(53/2024) mukaan hybridivaikuttamisella tarkoitetaan suunnitelmallista toimintaa, jossa  
valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää laaja-alaisesti ei-sotilaallisia keinoja pyr-  
kien vaikuttamaan valtion heikkouksiin ja saavuttamaan omat tavoitteensa. Toimijan ta-  
voitteena on aiheuttaa kohteena olevalle valtiolle painetta, vahinkoa, epävarmuutta ja  
epävakautta.<sup>3</sup> Kuitenkaan kansainvälisesti hyväksyttävää ja yhtenevää määritelmää ei ole  
vielä kehittynyt.<sup>4</sup> Maahantulijoita hyväksikäyttämällä toteutetulla vaikuttamisella ja väli-  
neellistetyllä maahantulolla tarkoitetaan, että kyse ei ole maahantulijoiden oma-

---

<sup>1</sup> Tällä hetkellä kyseisestä laista käytetään virallisesti lyhennettä ”rajaturvallisuuslaki” Finlexissä, joka on oikeusministeriön omistama oikeudellisen aineiston julkinen ja maksuton verkkopalvelu. Tästä syystä käytän tutkimuksessanikin lyhennettä rajaturvallisuuslaki. Kyseisestä laista on käytetty myös mm. termiä ”käännytyslaki”.

<sup>2</sup> HE 53/2024 vp s. 1

<sup>3</sup> HE 53/2024 vp s. 4

<sup>4</sup> Asiantuntijalausunto professori Elina Pirjatanniemi 7.6.2024, s. 2 ja professori Juha Raitio 4.6.2024

aloitteisesta ja spontaanista liikkumisesta, vaan heidän on houkuteltu, opastettu, avustettu tai pakotettu siirtymään Suomen valtakunnanrajalle.<sup>5</sup>

Rajaturvallisuuslakia valmistellessa useat eri asiantuntijat antoivat lausuntoja yhtenevästi siitä, millaisia ongelmia lain säätämisessä oli suhteessa Suomea sitoviin kansainvälisiin velvoitteisiin sekä EU-oikeuteen. Rajaturvallisuuslaki on osin jännitteinen, ellei jopa ristiriitainen erityisesti palautuskielto-periaatteen sekä joukkokarkotus kiellon kanssa. Nämä on määritelty YK:n pakolaissopimuksessa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa sekä Suomen kansallisessa laissa.

Rajaturvallisuuslaki poikkeaa EU-oikeudesta, jossa säännellään muun muassa perusteista, joilla turvapaikanhakijoille myönnetään pakolaisasema ja toissijaisen suojelun asema sekä rajamenettelyistä ja turvapaikanhakijoiden oikeuksista. Lisäksi rajaturvallisuuslain mukainen menettely saattaa johtaa niin kutsuttuun pushback-menettelyyn. Rajaturvallisuuslaki säädettiin Suomessa asiantuntijoiden kannanotoista, EU-oikeudesta ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista huolimatta, jolloin se on tällä hetkellä Suomessa voimassa olevaa oikeutta.

Tutkielman aiheena on, miten kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista ja EU-oikeudesta poikkeaminen kansallisessa lainsäädännössä on mahdollista. Rajaan tutkielman koskemaan nimenomaan maahanmuutto- ja turvapaikkaoikeutta. Tutkielma on syytä rajata koskemaan vain tiettyä oikeudenalaa, jottei tutkimuksestani tulisi liian laaja. EU-oikeuden sääntelyn ja kansallisen lainsäädännön arvioiminen vaihtelee sen mukaan, millainen toimivalta EU:lla on säännellä kyseistä alaa. Tutkielmassa ei siten ole tarkoituksena tehdä universaaleja päätelmiä siitä, miten kansallisessa lainsäädännössä olisi mahdollista poiketa EU-sääntelystä sekä kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista.

Tutkielmassa ei käsitellä rajaturvallisuuslain suhdetta Suomen kansalliseen oikeuteen ja perustuslain (731/1999, PL) mukaisiin perusoikeuksiin. Tutkielma ei siten käsittele myöskään sitä, kuinka tavallisella lailla voidaan poiketa kansallisesta perustuslaista tai, miten perusoikeuksia voidaan kansallisella lainsäädännöllä rajoittaa. Tarkoitukseni ei ole myöskään ottaa kantaa siihen, että kyseinen laki säädettiin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä ja, mitä tämä tarkoittaa oikeuslähdeopillisesti.

Katson, että kysymys kansallisen oikeusjärjestelmän suhteesta ylikansallisiin oikeusjärjestelmiin on myös oikeusfilosofinen kysymys. Oikeuskäytännöstä, kuten EU-tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, on mahdollista hakea tulkinta-

---

<sup>5</sup> HE 53/2024 vp s. 62

oppeja siitä, kuinka käytännössä eri oikeusjärjestelmien välisiä normeja tulisi tulkinalla yhteensovittaa. Tämä ei kuitenkaan vastaa kysymykseen velvoittavasta oikeudesta ja siitä, miten eri oikeusjärjestelmien välisiä jännitteitä on mahdollista syntyä. Näiden jännitteiden syntyminen kertoo mielestäni oikeuden luonteesta ja siitä ilmiönä.

Jaksossa kaksi taustoitan aihetta tarkemmin oikeuslähdeopilla sekä aiheeseen liittyvillä yleisillä opeilla. Jaksossa kolme käsittelen tarkemmin rajaturvallisuuslakia - millaisilla edellytyksillä kyseinen laki tulee sovellettavaksi, millaiseen menettelyyn lain soveltaminen johtaa sekä millaisia poikkeuksia menettelystä on säännelty. Tämän jälkeen jaksossa neljä käsittelen erityisesti EU-oikeuden ja rajaturvallisuuslain suhdetta ja EU-oikeudesta poikkeamista kansallisessa lainsäädännössä EU-tuomioistuimen ratkaisujen perusteella. Viidennessä jaksossa käsittelen rajaturvallisuuslain ja kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteiden suhdetta ja näistä poikkeamista kansallisessa lainsäädännössä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella. Jaksossa kuusi tarkoitukseni on pohtia yleisemmin filosofisesta näkökulmasta sitä, kuinka poikkeaminen on mahdollista ja mitä se kertoo oikeuden ontologiasta ja oikeudesta ilmiönä. Lopuksi teen johtopäätökset siitä, millaisilla edellytyksillä EU-oikeudesta voisi olla mahdollista poiketa maahanmuutto- ja turvapaikkaoikeuden alalla kansallisessa lainsäädännössä EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön perusteella sekä millaisilla edellytyksillä kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista voidaan poiketa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) ratkaisukäytännön perusteella.

Tutkielma sisältää poliittisesti jännitteisen aiheen, joten on syytä nostaa esille, että tarkoitukseni ei ole esittää omaa poliittista kantaani tai perustella sitä asian suhteen. Käytän tutkielmassani väliaikaisista toimenpiteistä välineellisestyn maahantulon torjumiseksi annetusta laista lyhennettä ”rajaturvallisuuslaki”. Kyseisestä laista on käytetty myös muun muassa termiä ”käännytyslaki”. On selvää, että näihin termeihin liittyy arvolautauksia. Tarkoitukseni ei ole esittää näkemystäni lain hyväksyttävyydestä termivalinnan perusteella, vaan käytän termiä ”rajaturvallisuuslaki”, koska se on tutkielmaa kirjoittaessani virallinen lain lyhenne Finlexissä. Finlex on oikeusministeriön omistama oikeudellisen aineiston julkinen ja maksuton verkkopalvelu. Arvioin tutkielmassa erityisesti jaksossa kuusi oikeuden ja politiikan suhdetta, mutta tarkoitukseni ei ole esittää omaa poliittista ja moraalista kantaani tässä yksittäisessä rajaturvallisuuslain kysymyksessä. Pysin arvioimaan rajaturvallisuuslakia objektiivisesti tuomioistuinten ratkaisukäytännön perusteella. Joissain tilanteissa on kuitenkin mahdollista päätyä erilaiseen lopputulokseen mahdollisten arvovalintojen ja moraalisten käsitysten perusteella, joka on syytä tiedostaa

tätä tutkielmaa lukiessa. Kyseessä on lopulta eri ihmisoikeuksien välinen tasapainoilu, jolloin moraaliset valinnat ovat keskiössä.

## 1.2 Tutkimusmenetelmä

Lainopillisessa tutkimuksessa oikeuslähteiden tulkinnan avulla selvennetään voimassa olevan oikeuden sisältöä. Kyse on usein niin sanotusta tulkintajuridiikasta, jolloin tutkimuksen tavoitteena on antaa vastauksia siitä, kuinka lakia olisi jossakin konkreettisessa tilanteessa tulkittava. Lainopillisen tutkimuksen kohteena on voimassa oleva oikeus ja sen sisältö. Erona luonnontieteellisen tutkimukseen, lainoppi ei tutki säännönmukaisuuksia eikä sen tutkimustuloksia voida varmentaa empiiristen havaintojen avulla.<sup>6</sup>

Lainoppi voidaan jakaa käytännölliseen lainoppiin (oikeusdogmatiikkaan) sekä teoreettiseen lainoppiin. Teoreettisessa lainopissa tavoitteena on yhtenäisen oikeusjärjestelmän rakentaminen, kun taas käytännöllisessä lainopissa kyse on tulkintasuositusten kehittämisestä.<sup>7</sup> Lainoppi tutkii oikeutta etenkin lainsäätäjän ja tuomioistuinten sekä muiden viranomaisten tekemillä päätöksillä. *Siltala* kuvaa tätä yhteyttä siten, että lakia käytännössä soveltavien tuomioistuinten ja muiden viranomaisten hyödyntämä oikeuslähdeoppi tarjoaa myös oikeuden tutkijalle vakioidun epistemologisen referenssin, johon hänen tulee suhteuttaa käsityksensä voimassa olevasta oikeudesta. Samalla tämä tarjoaa yksittäiselle lainopin tutkijalle vakioidun argumentaatioteoreettisen perustan. Tämä palvelee myös kriittisen tai avoimen poliittisen lainopin tiedonintressiä, kun vakiintuneilla oikeuslähdeopillisilla ja argumentaatioteorioilla pyritään perustelemaan paras mahdollinen vaihtoehto.<sup>8</sup>

Tutkimuksella on aina jonkinlainen tiedonintressi. Oikeustutkimuksen tiedonintressejä ovat esimerkiksi voimassa olevan oikeuden sisällön ja sen kehityksen selvittäminen; voimassa olevan oikeuden vaikutusten arviointi; poliittiset, moraaliset ja rationaaliset lähtökohdat oikeuden muuttamiseksi; historiallisen kehityksen seuraaminen ja hahmottaminen sekä oikeusfilosofinen pyrkimys hahmottaa oikeuden luonnetta ilmiönä.<sup>9</sup> Perinteisesti lainopillisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa ei olla oltu kovinkaan kiinnostuneita yhteiskunnasta oikeuden ulkopuolella.<sup>10</sup> Yhteiskunnallisessa oikeustieteellisessä tutkimuksessa kohteena on koko yhteiskunta, ei pelkästään normikokonaisuus. Todellisuudessa oikeus ei ole muusta yhteiskunnasta erillään toimiva järjestelmä, vaan se on osa

<sup>6</sup> Rautiainen ym. 2023, 1 Johdanto

<sup>7</sup> Rautiainen ym. 2023, 3.2 Oikeuslähde-, tulkinta- ja argumentaatio-opit lainopin menetelmänä

<sup>8</sup> Siltala 2003, s. 328

<sup>9</sup> Rautiainen ym. 2023, 1.2.1 Tutkimuksen tiedonintressi

<sup>10</sup> Rautiainen ym. 2023 5 Oikeuden ja yhteiskunnallisen tutkimuksen lähtökohdat

sitä. Oikeutta luodaan yhteiskuntaa varten ja samalla oikeutta luodaan yhteiskunnalla. Näin myös oikeus sisältää yhteiskuntaan rakentuneita ideologioita ja oletuksia.<sup>11</sup>

Lainsäädäntötutkimus on kokoava nimitys tutkimussuuntauksille, joiden kohteena lainsäädäntö ilmiönä ja instituutiona sekä toisaalta jonkin tietty yksittäinen laki- tai sää-döshanke. Tällainen tutkimus on kiinnostunut yhtä säädöstä laajemmasta kokonaisuudesta, kuten sääntelyn määrästä ja sen kehityksestä, sääntelyn kansainvälistymisestä ja sen muodoista, julkisen ja yksityisen sääntelyn suhteesta ja lainvalmistelutoiminnasta.<sup>12</sup>

Tämä tutkielma on lähtökohtaisesti lainopillinen, koska se keskittyy voimassa olevan oikeuden tutkimiseen ja yksittäisen lain systematisointiin osaksi oikeusjärjestelmää, etenkin tuomioistuinten oikeuskäytännön perusteella. Tutkielmani painottuu teoreettiseen lainoppiin, jossa tarkoituksena on luoda yhtenäinen oikeusjärjestelmä. Tarkoitukseni on analysoida valtion intressiä turvata jokaisen oikeus turvallisuuteen ja samalla turvata jokaisen perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Kyseessä on siten myös normien ja intressien punnintaa intressilainoppia hyödyntäen.<sup>13</sup> Hyödynnän tutkielmassani myös käytännöllisen lainopin menetelmiä vertailemalla tuomioistuinten ratkaisukäytäntöä rajaturvallisuuslakiin. Katson, että tutkielmassani on myös lainsäädäntötutkimuksen piirteitä, koska tutkielman kiinnostus kohdistuu yhtä säädöstä laajempaan kokonaisuuteen, lainsäädäntöön ilmiönä ja instituutiona.

Lisäksi tutkielma sisältää oikeusfilosofisen osuuden oikeudesta ja etenkin sen suhteesta politiikkaan. Oikeus ei ole yhteiskunnasta erillinen järjestelmä, joka vaikuttaisi kaiken muun yläpuolella. Oikeus on ihmisten luoma normikokonaisuus, joka sisältää yhteiskunnan kulloinkin valalla olevia arvoja ja moraalisia käsityksiä. Tutkielmani perustuu siten oikeusrealistiseen ajatukseen oikeuden ontologiasta.

---

<sup>11</sup> Rautiainen ym. 2023 5 Oikeuden ja yhteiskunnallisen tutkimuksen lähtökohdat

<sup>12</sup> Rautiainen ym. 2023. 6 Yhteiskunnallisen oikeustutkimuksen lähestymistapoja

<sup>13</sup> Hirvonen 2011, s. 46

## 2 Oikeuslähdeoppi

Oikeuspositivistisesti oikeuslähdeopin tehtävä on erityisesti vastata kysymykseen, millaisia yleisiä hierarkkisia tai tärkeysjärjestyksiä koskevia suhteita eri normilähteiden välillä voi vallita. Se on syntynyt tarpeesta luoda yleinen oppirakennelma, jonka avulla voidaan konkreettisesti soveltamis- ja tulkintatilanteessa ottaa rationaalisesti kantaa eri normilähteiden keskinäisiin suhteisiin.<sup>14</sup> *Karhun* mukaan oikeuslähdeopissa on kyse siitä, että juri-disessa harkinnassa oikeudellinen erotetaan ”ei-oikeudellisesta”. Oikeuslähdeopilla on aina yhteys yhteiskunnan poliittiseen järjestelmään, koska laki ja oikeus ovat vallankäytön välineitä.<sup>15</sup> *Nuotio* mukaan oikeuslähdeoppi on oikeusteoreettinen teoriakehiteelmä, joka liittyy siihen, miten oikeuden katsotaan olevan voimassa.<sup>16</sup> Oikeuslähdeoppia ei ole syytä pitää vain luettelona siitä, mitkä ovat oikeuslähteitä. Se muodostaa kokonaisuuden yhdessä tulkintasääntöjen, tulkintaperiaatteiden ja argumentaatioteorioiden kanssa.<sup>17</sup>

Ajattelen oikeuslähdeopin olevan oppirakennelma, joka määrittää eri normien välisiä suhteita niiden velvoittavuuden ja painoarvon välillä. Kun erotetaan oikeutta ”ei-oikeudesta”, kysymykset tiivistyvät siihen, mikä on oikeutta ja mikä on voimassa olevaa oikeutta. Mielestäni tämä pohdinta on oikeuslähdeoppia ennen tuleva pohdinta. Täytyy ottaa kantaa siihen, mikä on voimassa oleva normi, jotta sille voidaan ”antaa paikka” oikeuslähdeopissa. Samalla normit, jotka jäävät oikeuslähdeopin ulkopuolelle, eivät ole voimassa olevaa oikeutta. Tulkintasäännöt ja –periaatteet sekä argumentaatioteoriat taas ohjaavat sitä, miten eri vahvuisia oikeuslähteitä huomioidaan oikeudellisessa tulkinnassa ja lainkäytössä sekä, miten saman vahvuiset oikeuslähteet harmonisoidaan ja mahdolliset ristiriitaisuudet ratkaistaan.

Suomen oikeuskulttuuri perustuu niin kutsuttuun peczenikiläis-aarniolaiseen oikeuslähdeoppiin, joka on peräisin 1970-80 luvulta. Oppi tiivistyy jakoon vahvoin, heikkoihin ja sallittuihin oikeuslähteisiin.<sup>18</sup> Oppia pidetään eräiltä osin vanhentuneena, koska se ei muun muassa anna asianmukaista painoarvoa kansainvälisille ja eurooppalaisille oikeuslähteille.<sup>19</sup> 1900-luvun lopulla ja 2000-luvulla on muodostunut ns. jaetun tai lohjetun suvereniteetin alueita, kuten Euroopan unioni. Nämä haastavat valtioiden sisäisten lakien asemaa ylimpänä oikeuslähdeopillisena auktoriteettina.<sup>20</sup> *Karhu* puhuu ”kansallisesta liikkumavarasta”, jolla hän tarkoittaa sitä, että valtiosisäisellä lailla voidaan säätää tar-

<sup>14</sup> Nuotio 2004, s. 1267-1268

<sup>15</sup> Karhu 2020, s. 1017

<sup>16</sup> Nuotio 2004, s. 1274

<sup>17</sup> Karhu 2020 s.1021

<sup>18</sup> Tolonen 2003 s. 22

<sup>19</sup> Määttä – Paso 2019, s. 17

<sup>20</sup> Karhu 2020, s. 1018

kemmin vain kansainvälisen normiston asettamissa puitteissa.<sup>21</sup> Vaikka oikeus on pluralisoitunut, oikeuslähdeoppi edellyttää sisäistä johdonmukaisuutta, koherenssia, koska sillä taataan oikeuden ja lainkäytön oikeudenmukaisuus ja yhdenvertaisuus.<sup>22</sup>

Kirjoitetun lain vahvin asema oikeuslähdeopissa on tyypillistä parlamentaarisille demokratioille, ja myös yksinvaltaisille hallintojärjestelmille, jotka käyttävät lakeja hallintonsa apuvälineinä.<sup>23</sup> Vahvasti velvoittaviin oikeuslähteisiin katsotaan kuuluvan Suomessa kansallinen kirjoitettu lainsäädäntö. Kansallisesti vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden painoarvo ratkeaa normihierarkialla, jossa ylimpänä on perustuslaki. Tämän jälkeen kaikki laki –nimiset kansalliset säädökset sekä lain asianmukaisen valtuutuksen nojalla annetut alemmanasteiset säädökset, kuten asetukset.<sup>24</sup> Normihierarkia –ajatus on peräisin *Hans Kelsenin* hahmottelemasta oikeusfilosofisesta suuntauksesta, mutta se on nykyisin osa myös voimassa olevaa kirjoitettua lainsäädäntöä. Muun muassa perustuslain (731/1999, PL) 106 §:n mukaan, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Lisäksi PL:n 80 § ilmentää ajatusta normihierarkiasta, koska se velvoittaa säätämään yksilön oikeuksien ja velvollisuuksien perusteista lailla ja asetuksia voidaan antaa vain laissa säädetyin valtuutuksen nojalla.

EU-oikeus (perussopimukset ja johdettuoikeus) sekä kansainväliset sopimukset ovat myös vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä. Kansainväliset sopimukset muodostuvat vahvasti velvoittaviksi, kun ne ratifioidaan osaksi kansallista lainsäädäntöä.<sup>25</sup> Suomessa sovelletaan niin kutsuttua dualistista järjestelmää eli kansainvälisten sopimusten voimaantulo edellyttää erillisen voimaansaattamissäädöksen.<sup>26</sup> EU:n perussopimukset ja asetukset ovat suoraan sovellettavaa oikeutta, jotka sitovat jäsenvaltioita voimaantulopäivästään alkaen. EU:n direktiivit tulevat osaksi vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä implementoinnilla, eli jäsenvaltiot saattavat ne osaksi kansallista lainsäädäntöä.<sup>27</sup>

Oikeuslähdeopillinen haaste syntyy nimenomaan siitä, että vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä on useanlaisia. Kansalliseen oikeusjärjestelmään kuuluu sääntöjä, joiden perusteella mahdollisia ristiriitatilanteita yhtä velvoittavien oikeuslähteiden välillä voidaan ratkaista. Esimerkiksi *lex superior*, *lex specialis* ja *lex posterior* -säännöt ovat tällaisia lainva-

---

<sup>21</sup> Karhu 2020, s. 1018

<sup>22</sup> Karhu 2020, s. 1021

<sup>23</sup> Karhu 2020, s.1017

<sup>24</sup> Määttä – Paso 2019, s. 19

<sup>25</sup> Määttä – Paso 2019, s. 19

<sup>26</sup> Letto-Vanamo 2020, s. 52

<sup>27</sup> Letto-Vanamo 2020, s. 50

lintasääntöjä kansallisten vahvasti velvoittavien normien välisiin ristiriitatilanteisiin. Myös PL:n 106 §, joka määrittää perustuslain etusijan, voidaan pitää lainvalintasääntönä kansallisten lakien ollessa ristiriidassa perustuslain kanssa.<sup>28</sup>

Kansainvälisten ja kansallisten vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden ristiriitaa ei kyetä ratkaisemaan samoilla oikeusperiaatteilla kuin kansallisten vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden. EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden suhdetta määrittelee EU-oikeudelliset oikeusperiaatteet, kuten EU-oikeuden ensisijaisuuden periaate.<sup>29</sup> Euroopan unioniin kuuluu keskitetty lainsäädäntöelin sekä tuomioistuinjärjestelmä, joka valvoo EU-oikeuden noudattamista. Tästä syystä EU-oikeuteen on kehittynyt sisäisesti oikeuslähteiden tulkintaperiaatteita, jotka ohjaavat jäsenvaltioita. Vaikka jäsenvaltioiden välillä vallitsee erimielisyyttä näistä tulkintaperiaatteista ja esimerkiksi Saksan perustuslakituomioistuin on haastanut EU-tuomioistuimen tulkintaa EU-oikeuden ensisijaisuudesta, ne ovat silti kaikkia EU:n jäsenvaltioita velvoittavia, koska jäsenvaltiot ovat sitoutuneet ratkaisemaan oikeusjärjestelmien erimielisyydet EU-tuomioistuimessa.

Kansainvälisestä oikeudesta puuttuu tällainen keskitetty lainsäädäntöelin sekä tyypillisesti tosiasiallisesti tehokas valvontaelin, joten kansainvälisen oikeuden ja kansallisen oikeuden oikeuslähteiden ristiriitatilanteet ratkaistaan pitkälti kansallisesti valtioiden sisäisten tulkintasääntöjen perusteella. Kansainvälisen oikeuden velvoittavuuteen vaikuttaa kansallisen oikeuden lisäksi vahvasti valtioiden harjoittama politiikka ja ulkopoliittisen suhteet muihin kansainvälisen oikeuden subjekteihin. Oikeuden ja politiikan suhde on vahva kansallisesti, mutta erityisesti kansainvälisen oikeuden alalla, sen merkitys on helpommin havaittavissa. Tästä Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) muodostaa eräänlaisen poikkeuksen, koska sen valvontaan kuuluu Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) tuomioistuinjärjestelmänä. Yksittäisen henkilön on mahdollista valittaa kyseiseen tuomioistuimeen, mikäli kokee valtion loukanneen hänelle EIS:n mukaan kuuluvia oikeuksiaan. EIT:n ratkaisukäytännössä on kehittynyt tulkintaperiaatteita siitä, miten EIS:n mukaisia velvoitteita olisi tulkittava. EIT:lla on myös mahdollisuus tuomita valtio maksamaan korvauksia valittajalle, jos se havaitsee EIS:n rikkomuksen.

Oikeuslähdeoppi on oikeustieteen kehittämä oppirakennelma, jolloin oikeuslähdeoppi itsessään sijoittuu lähtökohtaisesti vain sallituksi oikeuslähteeksi. Silti suurin osa oikeudellisesta argumentaatiosta kiteytyy nimenomaan oikeuslähdeoppiin. Oikeuskäytännössä vakiintuneesti noudatettu oikeuslähdeopin mukainen argumentaatio voi nostaa sen

---

<sup>28</sup> Määttä 2024, s. 30

<sup>29</sup> Määttä 2024, s. 30

aseman heikosti velvoittavaksi oikeuslähteeksi, koska korkeimpien tuomioistuinten ratkaisut ovat heikosti velvoittavia oikeuslähteitä. Lisäksi yksittäisistä oikeuslähdeopin elementeistä säädetään lainsäädännössä, kuten PL 106 § perustuslain etusijasta.<sup>30</sup>

*Määttä* korostaa, että oikeuslähdeoppi ei ole staattinen vaan dynaaminen konstruktio. Sen sisältö voi muuttua ja muuttuukin ajan saatossa erityisesti säädösympäristöissä tapahtuvien muutosten seurauksena. Oikeastaan oikeuskäytäntö sanelee viimekädessä oikeuslähdeopin sisällön ja sen, hyväksytäänkö oikeustieteessä hahmotellut säännöt lähteiden velvoittavuudesta.<sup>31</sup> Perinteisesti oikeuslähdeopin tehtävänä on antaa tuomareille suuntaviivat, joiden avulla oikeudellinen ratkaisu yksittäistapauksessa löydetään sekä kyse on ratkaisun justifioinnista, perustelusta yhteiskunnalliselle vallankäytölle.<sup>32</sup>

## 2.1 Euroopan unionin toimivalta ja ensisijaisuuden periaate

### 2.1.1 Euroopan unionin toimivalta

EU on jäsenvaltioiden keskinäisillä kansainvälisoikeudellisilla sopimuksilla perustettu järjestö. Sopimuksia, joilla EU on perustettu ja joihin EU:n toiminta perustuu, kutsutaan EU:n primaarinormeiksi.<sup>33</sup> Tätä primaarinormistoa ovat Euroopan unionista tehty sopimus (SEU) ja Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus (SEUT). Lisäksi EU:n perusoikeuskirjasta tuli Lissabonin sopimuksen myötä vuonna 2009 osa primaarinormistoa.<sup>34</sup> Sekundäärinormeiksi kutsutaan EU:n itsensä säättämiä normeja, asetuksia, direktiivejä ja päätöksiä<sup>35</sup>. Näistä käytetään myös termiä johdettuoikeus, koska ne ovat johdettu primaarinormeista, joissa EU:lle on annettu toimivalta säätää sekundaarinormeja.<sup>36</sup>

SEU 5(1) artiklan mukaan unionin toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti. SEU 5(2) artiklan mukaan unioni toimii ainoastaan sille perussopimuksissa antaman toimivallan rajoissa ja kyseisissä sopimuksissa asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Toimivalta, jota perussopimuksissa ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. EU ei siis itsessään ole suvereeni kansainvälisen oikeuden subjekti, koska sen toimivalta on johdettu jäsenvaltioiden suvereenista toimivallasta.<sup>37</sup> Koska EU-oikeuden sääntely ei ole kaikilta osin tyhjentävää, tulee mahdollisia EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden

---

<sup>30</sup> Määttä 2024, s. 35

<sup>31</sup> Määttä 2024, s. 35

<sup>32</sup> Määttä 2024, s. 35

<sup>33</sup> Raitio – Tuominen 2020, s. 72

<sup>34</sup> Raitio – Tuominen 2020, s. 202

<sup>35</sup> SEUT 288 artikla

<sup>36</sup> Raitio – Tuominen 2020, s. 72

<sup>37</sup> Raitio – Tuominen 2020, s. 217

ristiriitaisuuksia ratkaistaessa kiinnittää huomiota siihen, millainen toimivalta EU:lle on kyseisellä alalla annettu.

EU:lle annettu toimivalta on perussopimuksissa jaettu kolmeen kategoriaan: yksinomaiseen, jaettuun ja tukevaan toimivaltaan.<sup>38</sup> SEUT 2(2) artiklan mukaan jaetun toimivallan alalla unioni ja jäsenvaltiot voivat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä kyseisellä alalla. Jäsenvaltiot käyttävät toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa. Lähtökohtana on, että vaikka molemmilla on mahdollisuus säätää lakeja, unionin lainsäädäntötoimet jaetun toimivallan alalla syrjäyttävät jäsenvaltioiden mahdollisuuden säädellä asiasta.<sup>39</sup> *Leino-Sandbergin* mukaan EU-oikeuden rikkominen ei edellytä ”ilmeistä ristiriitaa”, eikä edes ”ristiriitaa”, vaan jaetun toimivallan aloilla riittävää on, että samaa asiaa on jo käsitelty EU-oikeudessa.<sup>40</sup>

SEUT 4(1) artiklan mukaan unionilla on jäsenvaltioiden kanssa jaettu toimivalta, kun unionille annetaan perussopimuksissa toimivaltaa, joka ei koske yksinomaisen ja tukevan toimivallan aloja. 2 kohdan j alakohdan mukaisesti muun muassa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue kuuluu jaetun toimivallan alaan. Tähän alaan kuuluu muun muassa rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikka. SEUT 77-79 artikloissa on määritelty EU:n toimivalta rajavalvonnan, yhteisen turvapaikkapolitiikan ja kolmansien maiden kansalaisiin liittyvää maahanmuuttopolitiikan alalla. Maahanmuuttopolitiikan alalla jäsenvaltiot voivat siten säätää kansallista lainsäädäntöä, mutta vain siltä osin kuin sitä ei ole säädelty EU-oikeudessa.

EU:n maahanmuuttopolitiikkaa on toteutettu pääosin direktiivien avulla, jotka jäsenvaltion tulee toimeenpanna, implementoida, osaksi kansallista lainsäädäntöä. Kansallinen oikeus ei voi olla ristiriitaista direktiiveissä säädettyjen velvoittavien sääntöjen kanssa.<sup>41</sup> Maahanmuuttopolitiikkaa koskevat direktiivit ovat implementoitu kansallisesti pääosin ulkomaalaislaissa (301/2004).

EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden tulisi siten olla yhdenmukaista jo pelkästään näiden sääntöjen perusteella. Jäsenvaltiot ovat liittyessään Euroopan unioniin hyväksyneet sen lainsäädäntövallan ja sitoutuneet muodostamaan yhteneväisen kokonaisuuden EU-oikeuden ja kansallisen oikeuden kanssa. Siitä huolimatta kansallisesti säädetään normeja, jotka voivat johtaa ristiriitaan EU-oikeuden kanssa. Ristiriitaisuuksien syntyminen on

<sup>38</sup> Raitio – Tuominen 2020, s. 2017

<sup>39</sup> Raitio – Tuominen 2020, s. 218

<sup>40</sup> Asiantuntijalausunto Päivi Leino-Sandberg 4.6.2024

<sup>41</sup> Kallio – Kotkas – Palander 2018 s. 18

mahdollista, koska jäsenvaltioilla on omat lainsäädäntöelimet. Tästä syystä EU-tuomioistuin on ottanut kantaa EU-oikeuden ja jäsenvaltioiden oikeuden suhteeseen.

## 2.1.2 EU-tuomioistuimen toimivalta

EU-tuomioistuin huolehtii siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia (SEU 19(1) artikla). EU-tuomioistuimellakaan ei ole yleistä toimivaltaa, vaan se voi toimia perussopimuksessa asetetun toimivallan rajoissa. Lisäksi jäsenvaltiot ovat sitoutuneet ratkaisemaan perussopimusten tulkintaa tai soveltamista koskevat riidat vain perussopimuksissa määrätyllä tavalla (SEUT 344 artikla).

SEU 19(3) artiklan mukaan EU-tuomioistuin tekee ratkaisuja jäsenvaltioiden, toimielinten taikka luonnollisten henkilöiden tai oikeushenkilöiden nostamien kanteiden johdosta; antaa kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä ennakkoratkaisun EU-oikeuden tulkinnasta tai toimielinten antamien säädösten pätevyydestä sekä tekee ratkaisun perussopimuksissa määrätyissä muissa tapauksissa. SEUT 267 artiklan mukaan EU-tuomioistuin antaa ennakkoratkaisuja perussopimusten tulkinnasta; unionin toimielimen, elimen tai laitoksen säädöksen pätevyydestä ja tulkinnasta. Jäsenvaltioiden tuomioistuin voi ja on velvollinen, jos kysymys on esillä kansallisessa tuomioistuimessa, jonka ratkaisuun ei saa haakea muutosta, pyytämään ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta.

EU-tuomioistuimen toimivaltaa on myös rajoitettu perussopimuksissa ulko- ja turvallisuuspolitiikan ja oikeus- ja sisäasioiden alalla. Toimivaltaa ei ole kuitenkaan täysin suljettu pois. Esimerkiksi SEUT 275 artiklan toisen kappaleen mukaan EU-tuomioistuimella on toimivalta valvoa SEU 40 artiklan noudattamista ja ratkaista SEUT 263 artiklan neljännessä kohdassa tarkoitetuin edellytyksin vireille pannut kanteet, jotka koskevat luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle osoitetun, neuvoston SEU V osaston 2 luvun nojalla tekemän, rajoittavia toimenpiteitä sisältävän päätöksen laillisuuden tutkimista. Tämä tarkoittaa sitä, että toimivalta on laajennettu politiikka-alan täytäntöönpanon vuoksi luonnollisiin henkilöihin ja oikeushenkilöihin kohdistettuihin rajoittaviin toimenpiteisiin.

EU-tuomioistuimen tehtävänä on huolehtia siitä, että perussopimusten tulkinnassa ja soveltamisessa noudatetaan lakia (SEU 19(1) artikla). Tätä tehtävää EU-tuomioistuin toteuttaa muun muassa antamallaan ennakkopäätöksillä kansallisten tuomioistuinten pyynnöstä. EU-tuomioistuin on käytännössään, oikeusvaltioperiaatteen nojalla, kehittänyt luonteeltaan perustuslaillisia periaatteita osaksi EU-oikeutta. Siten EU-tuomioistuimelle on käytännössä muodostunut oikeutta luova vaikutus, vaikkei se suoraan perussopimuksista ilmene.

### 2.1.3 EU-oikeuden ensisijaisuus

EU-tuomioistuimen käytännössä on kehittynyt muun muassa EU-oikeuden ensisijaisuuden periaate. Kyse on konfliktinratkaisusäännöstä, joka määrittää kummasta oikeusjärjestyksestä, EU-oikeudesta vai jäsenvaltion kansallisesta oikeudesta, peräisin olevaa normia sovelletaan. Vaikka periaatteesta käytetty termi ”ensisijainen” tai ”etusija” viittaa oikeusjärjestysten hierarkkisuuuteen, ei periaatteen tarkoituksena ole luoda varsinaista hierarkiaa jäsenvaltioiden ja EU:n oikeusjärjestysten välille, vaan kyse on ratkaisusäännöstä, joka johtaa ristiriitatilanteessa toisen normin sivuuttamiseen, ei normin pätemättömyyteen.<sup>42</sup>

Periaate on syntynyt alun perin vuonna 1964 annetussa ratkaisussa *Costa v. ENEL* (6/64), jossa EU-tuomioistuin lausui muun muassa, että jäsenvaltiot eivät voi asettaa myöhemmin säädettyä kansallista lakia etusijalle EU-oikeuteen nähden; kansallinen laki ei voi estää EU-oikeuden soveltamista ja mitään kansallista säännöstä ei voida asettaa etusijalle perussopimuksiin perustuvaan oikeuteen nähden. Periaatetta on täsmennetty myöhemmin muun muassa tapauksessa *Internationale Handelsgesellschaft v. Einfuhr* (11/70). Kyseisessä ratkaisussa EU-tuomioistuin vahvisti EU-oikeuden ensisijaisuuden koskemaan kansallista perustuslakia ja perusoikeuksia.

Periaate on vakiintunut oikeuskäytännössä, mutta siitä ei ole nimenomaista artiklaa perussopimuksissa edelleenkään. Vuonna 2007 allekirjoitettuun Lissabonin sopimukseen periaate lisättiin julistuksena. Julistuksessa todetaan ensisijaisuusperiaatteen olevan osa EU-tuomioistuimen vakiintunutta oikeuskäytäntöä ja se on keskeinen EU-oikeuden periaate. Se, ettei periaatetta ole vahvistettu EU:n primaarinormeissa, voi johtua siitä, ettei sitä ole täysin hyväksytty kaikissa jäsenvaltioissa. Esimerkiksi Saksan perustuslakituomioistuin ei tunnusta periaatetta silloin, kun siitä seuraisi perustuslain vastaista.<sup>43</sup>

Se, että ensisijaisuuden periaate ei edelleenkään ole osa varsinaista säädöstekstiä, voidaan nähdä oikeuslähdeopillisena ongelmana. Suomessa on perinteisesti korkeimpien oikeuksien ratkaisut, prejudikaatit, asetuettu oikeuslähdeopillisesti vain heikosti velvoittaviksi oikeuslähteiksi.<sup>44</sup> Jäsenvaltion tuomioistuimen vedotessa EU-oikeuden ensisijaisuusperiaatteeseen ohittaen sen perusteella kansallisen lain, asettaa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön ohitse kansallisen lain, jolloin EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännön tulisi olla osa vahvasti velvoittavia oikeuslähteitä. *Karhu* onkin nostanut EU-

<sup>42</sup> Raitio-Tuominen 2020, s.234

<sup>43</sup> Craig – de Búrca 2020, s. 328-330

<sup>44</sup> Määttä-Paso 2019, s. 21

tuomioistuimen ja EIT:n ratkaisukäytännön osaksi vahvasti velvoittavia auktoriteettilähteitä muotoilemassaan 2000-luvun oikeuslähdeopissa.<sup>45</sup>

Tuomioistuinten ratkaisujen vahva velvoittavuus on common law –valtioille tyypillistä. Näissä oikeuskulttuureissa aikaisemmat ratkaisut asetetaan sitoviksi perusteiksi myöhemmille ratkaisuille.<sup>46</sup> Muun muassa Englannin ja Yhdysvaltojen oikeuskulttuurit ovat osa common law –järjestelmää, kun taas Suomi ja mannereurooppalaiset valtiot ovat tyypillisesti perustuneet niin kutsuttuun civil law –oikeuskulttuuriin, jossa kirjoitettu lain-säädäntö on perinteisesti asetettu tuomioistuin ratkaisuja velvoittavammaksi oikeuslähteeksi. EU-tuomioistuin ratkaisujen asettaminen vahvasti velvoittaviksi oikeuslähteiksi, voi merkitä siirtymistä common law –tyyppiseen järjestelmään, jolloin tuomioistuinten rooli oikeudentuottajana kasvaa.

## 2.2 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Kansainvälinen oikeus ei ole itsessään oikeusjärjestelmä, kuten valtioiden sisäiset oikeusjärjestelmät ovat tai edes samankaltainen kuin EU:n oikeusjärjestelmä on. Kansainvälinen oikeus koostuu valtioiden välisistä sopimuksista, joita voi olla kahdenvälisiä tai usean valtion välisiä. Aiemmin totesin, että kansainvälisestä oikeudesta puuttuu keskitetty lain-säädäntöelin sekä usein tehokas valvontaelin. Tämä johtaa siihen, että mahdolliset ristiriitaisuudet kansainvälisen oikeuden ja kansallisen oikeuden välillä ratkaistaan kunkin sopimusvaltion valtiosisäisten oikeusperiaatteiden nojalla. Kansainvälisiin sopimuksiin voi kuulua mahdollisia tulkintasääntöjä tai konfliktinratkaisukeinoja, mutta näiden tehokkuus riippuu tyypillisesti sopimusvaltioista. Lisäksi kansainväliseen oikeuteen voidaan katsoa kuuluvan tiettyjä tapaoikeudellisia normeja, joita ei ole kirjattu sopimuksiin, mutta valtiot silti noudattavat niitä. Näistä monet on kirjattuna vuonna 1969 solmittuun Wienin yleissopimukseen.

Wienin yleissopimus sääntelee valtiosopimuksia, niiden solmimista, muuttamista ja tulkintaa. 27 artikla määrittelee valtiosopimusten ja valtion sisäisen oikeuden suhdetta. Sen mukaan osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. On kuitenkin hyvä huomata, että Wienin yleissopimuskin on kansainvälinen sopimus ja sen voimaantulo ja soveltuvuus edellyttää sitä, että valtio on sen ratifioinut. Samoin sen noudattaminen perustuu valtioiden välisiin suhteisiin, eikä sillä ole erillistä valvontaelintä.

---

<sup>45</sup> Karhu 2020, s. 1024

<sup>46</sup> Letto-Vanamo 2020, s. 65-66

Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) poikkeaa tyypillisistä kansainvälisistä sopimuksista sillä, että kyseiseen sopimukseen kuuluu valvontaelimenä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Tuomioistuimella on valta määrätä valtiolle sopimusrikkomuksista maksettavaksi korvauksia ihmisoikeusloukkauksen kohteeksi joutuneelle henkilölle. Kaikki valtiot eivät tietenkään ole osa myöskään EIS:sta, mutta Suomi on ratifioinut kyseisen sopimuksen.

PL:n 94.3 §:ssä on säädetty, ettei kansainvälinen velvoite saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Hallituksen esityksen mukaan kyseinen säännös velvoittaa viranomaisia ja täsmentää 1.3 §:ssä omaksuttua lähtökohtaa. Viime kädessä säännös rajoittaisi eduskunnan valtaa hyväksyä demokraattiselle yhteiskunnalle ominaisen valtiosäännön perusteita vaarantavia velvoitteita.<sup>47</sup> PL:n 1.3 §:n mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Hallituksen esityksen mukaisesti valtion täysivaltaisuus ei nykyisen kansainvälisen yhteistyön aikana voi olla rajoittamaton, vaikka Suomen täysivaltaisuus onkin vahvistettu PL:n 1.1 §:ssä. Erilaiset kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla. Esimerkiksi Suomen EU jäsenyyttä on luonnehdittu siten, että EU:n jäsenenä Suomi käyttää osaa suvereniteetistaan yhdessä muiden täysivaltaisten jäsenvaltioiden kanssa eurooppalaisen yhteistoiminnan hyväksi.<sup>48</sup>

PL:n 94.3 §:llä ei siis tarkoiteta konfliktinratkaisusääntöä siitä, että kansallinen laki mahdollisessa ristiriitatilanteessa kansainvälisen velvoitteen kanssa syrjäyttäisi kansainvälisen sopimuksen normin. Sillä enemmänkin on tarkoitettu vahvistaa lainsäätäjän velvollisuutta noudattaa kansainvälisiä velvoitteita ja edistää Suomen kansainvälistä yhteistyötä. Wienin yleissopimuksen 27 artikla ja Suomen perustuslain 1 ja 94 § yhdessä luettuina vahvistavat sitä, että valtiosopimuksen osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. *Scheinin* mukaan perustuslaissa tai missään muuallakaan ei ole säädetty eduskunnalle tai muulle valtioelimelle toimivaltaa poiketa Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista ja tällainen poikkeamisvalta merkitsisi Wienin yleissopimuksen 27 artiklassa ilmaistun kansainvälisen sopimusoikeuden ja tapaoikeuden perustavan säännön rikkomista.<sup>49</sup>

Wienin yleissopimuksen 31 artikla määrittelee valtiosopimusten yleisen tulkintasäännön. Sen mukaan valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä sopimusten tarkoituksen ja päämäärään valossa. Täydentäviksi tulkintakeinoiksi

<sup>47</sup> HE 1/1998 vp s. 150

<sup>48</sup> HE 1/1998 vp s. 71-72

<sup>49</sup> Scheinin asiantuntijalausunto 7.6.2024

yleissopimus määrittelee valtiosopimuksen valmistelutyöt ja sopimusta tehtäessä vallinneet olosuhteet, jos 31 artiklan mukainen tulkinta jättää merkityksen epäselväksi tai hämäráksi tai johtaa selvásti mahdottomaan tai kohtuuttomaan lopputulokseen (32 artikla).

Korkein oikeus on todennut ratkaisussaan KKO 2023:93, että ”perusoikeusuudistuksen yhteydessä omaksutun linjauksen mukaan kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin perustuvat ihmisoikeusvelvoitteet ja perustuslain perusoikeussäännökset ovat pitkálti tulkinnallisesti harmonisoitavissa. Ihmisoikeusvelvoitteet ja perusoikeudet eivät ole sisällöltään välttämättä samat, mutta vakiintuneen käsityksen mukaan ihmisoikeusvelvoitteet asettavat nykyään perustuslailla turvattujen oikeuksien vähimmäistason, jonka pohjalta kansallisia perusoikeuksia on tulkittava ja sovitettava yhteen keskenään”.<sup>50</sup>

KKO:n tulkinta pohjautuu PeV:n perusoikeusuudistuksen mietintöön, jossa perusoikeuksien rajoitusedellytykseksi on määritelty muun muassa se, että rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi mietinnössä on painotettu perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnallista harmonisointia nimenomaan ristiriitaisuuksien välttämiseksi.<sup>51</sup> Kyseinen tulkinta antaa ratkaisun tilanteeseen, jossa perusoikeus olisi ristiriidassa sitä vastaavan ihmisoikeusvelvoitteen kanssa. Tulkinta ei kuitenkaan ratkaise tilannetta, jossa eri perusoikeudet ja ihmisoikeusvelvoitteet ovat ristiriidassa keskenään, kuten palautuskielto ja turvallisuus.

Mikään perusoikeus tai ihmisoikeus ei suoraan ole toista arvokkaampi tai velvoittavampi. Lähtökohtaisesti perus- ja ihmisoikeuksia tulisi pyrkiä soveltamaan siten, että kaikkia niitä voidaan kunnioittaa mahdollisimman täysimääräisesti. Niiden konfliktitilanteessa voi kuitenkin olla välttämätöntä, että toista joudutaan rajoittamaan. Rajoittamisessa ei ole kyse siitä, että kyseinen perusoikeus menettäisi kokonaan merkityksensä, vaan sitäkin tulee soveltaa mahdollisimman täysimääräisesti. Lisäksi perusoikeuden rajoittamisen ”alaraja” on siinä, ettei se saa johtaa kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen loukkaamiseen.<sup>52</sup>

Kansallisesta lainsäädännöstä tai oikeusperiaatteista ei siten voida johtaa tilannetta, joka mahdollistaisi kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen loukkaamisen. Mahdollinen ristiriitaisuus tulee ratkaista aina siten, ettei se loukkaa kansainvälistä ihmisoikeusvelvoitetta.

---

<sup>50</sup> KKO 2023:95

<sup>51</sup> PeVM 25/1994 vp. s. 5

<sup>52</sup> PeVM 25/1994 vp. s. 5

### 2.3 Kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden valvonta kansallisesti

Perustuslakivaliokunta (PeV) on yksi eduskunnan pysyvistä valiokunnista (PL 35.1 §, eduskunnan työjärjestys 7 §). PL:n 74 §:n mukaan PeV:n tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Muut valiokunnat ovat velvollisia pyytämään lausunnon PeV:lta, jos käsiteltävän lakiehdotuksen tai muun asian perustuslainmukaisuudesta tai suhteesta ihmisoikeussopimuksiin on epäselvyyttä (eduskunnan työjärjestys 38.2 §). PeV:n tehtävänä on muun muassa valmistella asiat, jotka koskevat perustuslakia taikka perustuslain kanssa läheisessä asiallisessa yhteydessä olevaa lainsäädäntöä sekä antaa lausunto perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettäviksi ehdotetuista lakiehdotuksista sekä sen käsiteltäviksi lähetettyjen muiden lakiehdotusten ja asioiden perustuslainmukaisuudesta.<sup>53</sup>

PeV:lle kuuluu lainsäädäntöehdotusten ennakollinen perustuslainmukaisuuden arviointi ja arviointi suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Jatkossa kirjoitan vain PeV:n roolista arvioidessa lakien suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin, koska se on tämän tutkielman kannalta relevantti, mutta PeV:n roolia kansallisen perustuslain tulkitsijana ei tule unohtaa. PeV on Suomessa auktoritatiivisin ja ensisijaisin lakien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden yhdenmukaisuuden tulkitsija. Se, että kansallisesti säädetyt lait ovat yhdenmukaisia kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, lepää ennakollisen, abstraktin ja eduskunnan itsensä suorittaman valvonnan varassa.<sup>54</sup>

Jälkikäteinen kontrolli on osoitettu tuomioistuimille. Tuomioistuinten tulee jättää soveltamassa käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännös, joka on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa (PL 106 §). Kyseisessä jälkivalvontasäännöksessä ei ole kuitenkaan mainintaan kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista tai EU-oikeudesta. EU-oikeuden etusija ja tuomioistuimen velvollisuus ohittaa kansallinen säännös, jos se on ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, tulee EU-tuomioistuimen käytännöstä, joka on tuotu ilmi tutkielman aiemmassa kappaleessa. Aiemmin tutkielmassani totesin myös, että kansainvälisten velvoitteiden noudattaminen ja valvominen perustuu pitkälti kansallisiin valtioiden omiin käytäntöihin. Suomessa tuomioistuimille ei ole perustuslaissa annettu toimivaltaa ohittaa kansallista lainsäädäntöä, vaikka se olisi ristiriidassa kansainvälisen ihmisoikeusvelvoitteen kanssa. Tosin ihmisoikeusvelvoitteet ovat käytännössä kirjattuna kansalliseen perustuslakiin, jopa osin paremman suojan tarjoavina, jolloin tuomioistuin turvaa samalla kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista antaessaan etusijan perustuslain

<sup>53</sup> Keinänen – Wiberg 2012 s. 88

<sup>54</sup> Dahlberg 2022 s. 486

säännökselle. Kuitenkin tällaisen jälkivalvontatoimivallan puuttumisesta johtuu, että PeV:lla on entistä merkittävämpi valta valvoa lainsäädännön suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin.

PeV on yksi eduskunnan tärkeimmistä ja vaikutusvaltaisimmista valiokunnista. Oikeuskirjallisuudessa on esitetty, että jos PeV ei pidä lakiehdotusta perustuslainmukaisena, suuri sali on sidottu PeV:n kantaan.<sup>55</sup> Tätä ei kuitenkaan ole kirjattu lain tai edes asetuksen ta-soiseen normiin, vaan se perustuu lähinnä valtiosääntöoikeudelliseen tapaoikeuteen. Käytäntö on osoittanut, että ei voida pitää täysin itsestäänselvyytenä, että PeV:n lausunnot otettaisiin huomioon sitovina. *Keinäsen* tutkimuksen kohteena olleista mietinnöistä neljä prosenttia mietintövaliokunnista oli erimieltä PeV:n kanssa. Tosin 93 prosenttia mietintövaliokunnista yhtyi PeV:n kannanottoihin, mikä osoittaa PeV:n tosiasiallisesti vahvaa roolia lainvalmistelussa.<sup>56</sup> Mietintövaliokunnalla ei ole kuitenkaan mitään lainsäädännöllistä velvoitetta ottaa PeV:n lausuntoa huomioon, joten lausuntojen sitovuutta ei voida pitää itsestäänselvyytenä.

PeV:n jäsenet ovat kansanedustajia. Valiokunnan jäsenet asetetaan tyypillisesti ensimmäisillä valtiopäivillä koko vaalikaudeksi.<sup>57</sup> PeV:n jäseneltä ei siten edellytetä mitään erityistä kelpoisuutta tai valtiosääntöoikeudellista asiantuntemusta.<sup>58</sup> Eduskunnan työjärjestyksen 37.1 §:n mukaan valiokunta voi kuulla asiantuntijoita. Asiantuntijoiden kuulemista ei ole säädetty kovinkaan velvoittavaan muotoon, mutta silti PeV kuulee säännönmukaisesti ulkopuolisia asiantuntijoita antaessaan lausuntoja.<sup>59</sup> Asiantuntijoiden kuulemisesta ei säädetä perustuslain tasolla, eikä edes tavallisen lain tasolla, vaan siitä on maininta eduskunnan työjärjestyksessä. Työjärjestyksessäkään valiokuntaa ei velvoiteta kuulemaan asiantuntijoita, vaan valiokunnille on annettu siihen mahdollisuus. Asiantuntijoiden asema on siten vahvasti valtiosääntöoikeudelliseen tapaoikeuteen perustuva.<sup>60</sup>

Ulkopuolisten asiantuntijoiden ollessa yksimielisiä, valiokunnan on nähty tosiasiassa olevan sidottu tähän kantaan.<sup>61</sup> Asiantuntijoiden näkemysten huomioon ottaminen ei kuitenkaan ole itsestäänselvyys, eikä se perustu lainsäädäntöön. Esimerkiksi tutkielmani aiheena olevan rajaturvallisuuslain valmistelussa kuultiin useita ulkopuolisia asiantuntijoita, joiden kanta oli hyvinkin yhtenevä siitä, että kyseinen lainsäädäntö on ristiriidassa

---

<sup>55</sup> Suviranta 2006 s. 87

<sup>56</sup> Keinänen - Wiberg 2012 s. 94

<sup>57</sup> Hautamäki 2006 s. 595

<sup>58</sup> Hautamäki 2006 s. 599

<sup>59</sup> Dahlberg 2022 s. 490

<sup>60</sup> Dahlberg 2022 s. 491

<sup>61</sup> Dahlberg 2022 s. 486

perustuslain, EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Näistä lausunnoista huolimatta PeV ei yhtynyt asiantuntijoiden kantaan, vaan sen näkemyksen mukaan laki voitiin säätää, kunhan se säädettiin perustuslainsäätämisjärjestyksessä.<sup>62</sup>

PeV:lla on siis merkittävä rooli sen valvonnassa, että kansallinen lainsäädäntö vastaa kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitetta. Sen toiminta ja lausuntojen sitovuus perustuvat kuitenkin lähinnä valtiosääntöoikeudelliseen tapaoikeuteen, ei kirjoitettuun lainsäädäntöön. Sen rooli ja merkittävyys eroaa muista eduskunnan valiokunnista, mutta sen erityispiirteitä ei silti ole huomioitu lainsäädännössä millään tavalla. Tästä syystä kansallisen lainsäädännön ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuuden valvonta perustuu lopulta politiikkaan.

Vaikka PeV:n jäsenet ovat kansanedustajia ja paikkajako noudattaa eduskunnan puoluepoliittista paikkajakoa, se on tyypillisesti pitäytynyt lausunnoissaan pääosin oikeudellisessa harkinnassa. Hallitus ja oppositio- tai puoluepoliittinen harkinta on jätetty valiokunnan ulkopuolelle. Suomalaisessa poliittis-oikeudellisessa kulttuurissa on katsottu, että PeV on tavallaan erityistapaus ja PeV:n tehtävä edellyttää jäsenten riippumattomuutta ulkopuolisesta painostuksesta. Tästä syystä PeV:ssä ei noudateta ryhmäkuria, eikä hallituksen ministeri ohjaa puoleensa kansanedustajia. Näin on ainakin ollut tapana.<sup>63</sup> Kuitenkin vaatimus, jonka mukaan poliitikkojen täytyisi tehdä ratkaisunsa ainoastaan oikeudellisin perustein on kova, ellei jopa mahdoton.<sup>64</sup> Kun ottaa huomioon myös se, ettei PeV:n jäseneltä edellytetä itseltään minkäänlaista oikeudellista tai valtiosääntöoikeudellista tietämystä, kannanottoja on haastava nähdä epäpoliittisina.

PeV:lla on ollut perinteisesti vahvempi asema lainsäädännön valvojana, kuin mitä tuomioistuimilla on ollut. Tästä syystä oikeustieteellisessä kirjallisuudessa PeV:n lausuntojen oikeuslähdeopillista painoarvoa on rinnastettu korkeimpien oikeuksien päätöksiin.<sup>65</sup> PeV on oikeastaan suomalaisessa järjestelmässä ylin ja arvovaltaisin perustuslain tulkitsija, mikä tarkoittaa esimerkiksi sitä, että PeV:n lausunnon ovat tärkeässä oikeuslähdeopillisessa asemassa, kun tuomioistuimen tai ylimmät laillisuusvalvojat tulkitsevat perusoikeuksia ja muita perustuslain säännöksiä.<sup>66</sup> Tästä oikeuslähdeopillisesta painoarvosta johtuen on syytä tiedostaa sen kannanottojen mahdollinen poliittisuus, joka eroaa tuomioistuimilta vaaditusta objektiivisuudesta. PeV:lle tällaista objektiivisuusvaatimusta ei ole asetettu lainsäädännössä.

---

<sup>62</sup> PeVL 26/2024 vp s. 6

<sup>63</sup> Tuori 2018 s. 107

<sup>64</sup> Dahlberg – Harjuniemi 2022 s. 2022

<sup>65</sup> Wiberg 2003 s. 974

<sup>66</sup> Dahlberg – Harjuniemi 2022 s. 270-271

Suomen oikeuskulttuurissa oikeus on perinteisesti irrotettu vahvasti muista vaikutteista ja sen itsenäisyyttä on haluttu korostaa.<sup>67</sup> Suomalainen oikeuskulttuuri kuitenkin perustuu lainsäätäjän, eduskunnan, säätämään lainsäädäntöön eli kirjoitettuun lakiin. Kirjoitettu laki on perinteisesti asetettu oikeuslähdeopillisesti kaikista velvoittavimmaksi oikeuslähteeksi. Lakeja siis säädetään eduskunnassa, jossa toiminta on poliittista ja päätökset perustuvat politiikkaan. Siten lakeja säädetään politiikalla, jolloin politiikkaa ja oikeutta ei voi täysin irrottaa toisistaan, eikä se välttämättä ole tarkoituksenmukaistakaan. Tämä poliittinen asetelma on vain syytä tiedostaa kaikkien lakien taustalla ja myös PeV:n lausunnoissa. Kokonaan toinen kysymys on, tulisiko perustuslainmukaisuuden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kontrollin olla puolueettomalla ja objektiivisella elimellä, jos sellainen olisi edes mahdollista. Erityisesti perus- ja ihmisoikeuskysymykset ovat vahvasti arvolatautuneita.

---

<sup>67</sup> Wiberg 2003 s. 970

### 3 Rajaturvallisuuslaki

Suomessa säädettiin kesällä 2024 laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024, rajaturvallisuuslaki). Kyseinen laki on osa Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka tavoitteina on muun muassa rajaturvallisuuden varmistaminen, varautuminen hybridiuhkiin ja valmiuden, varautumisen ja hallinnon resilienssin huomioiminen. Laki säädettiin alun perin olemaan voimassa vuoden voimaantulostaan, mutta sen voimassaoloa on jatkettu tällä hetkellä 31.12.2026 asti.

Rajaturvallisuuslain tarkoituksena on torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikutamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä (1 §). Lakia sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen tilanteessa, jossa vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä (2 §). Lakia sovelletaan vain, kun vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä.<sup>68</sup>

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista voidaan rajoittaa Suomen valtakunnan rajalla tai sen välittömässä läheisyydessä, jos tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat yhdessä todenneet rajaturvallisuuslain 3 §:n mukaisten edellytysten täyttyvän. Rajoittamisella tarkoitetaan sitä, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei voida kokonaan keskeyttää koko Suomen valtion alueella, vaan rajoittaminen tarkoittaa esimerkiksi kansalaisuuteen perustuvia poikkeuksia tai hakemusten vastaanottamisen keskeyttämistä tietyillä rajanylityspaikoilla.<sup>69</sup> Rajaturvallisuuslaissa ei ole tarkemmin määritelty sitä, miten kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottaminen turvataan rajoittamisen yhteydessä. Hallituksen esityksessä on todettu, että EIT:n ratkaisukäytännössäkään ei ole otettu yksiselitteisesti kantaa siihen, kuin paljon ja millä etäisyydellä toisistaan valtiolla on oltava rajanylityspaikkoja, joilla kansainvälistä suojelua voi hakea.<sup>70</sup>

Päätös kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisesta voidaan tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan. Lain voimassaolon aikana on mahdollista tarvittaessa tehdä useampia erillisiä päätöksiä, mutta jokaisen päätöksen osalta tulee arvioida erikseen lain edellytysten täyttyminen.<sup>71</sup>

---

<sup>68</sup> HE 53/2024 vp s. 60

<sup>69</sup> HE 53/2024 vp s. 61

<sup>70</sup> HE 53/2024 vp s. 61-62

<sup>71</sup> HE 53/2024 vp s. 62

### *Soveltamisedellytykset*

Rajaturvallisuuslain 3.1 §:n mukaan ensinnäkin on oltava tieto tai perusteltu epäily siitä, että vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Tällainen tieto voi perustua esimerkiksi viranomaisten käytännön havaintoihin, rajanylittäjiltä saatuihin tietoihin tai viranomaisten (Puolustusvoimien, keskusrikospoliisin, Rajavartiolaitoksen ja suojelupoliisin) perusteltuihin arvioihin ja johtopäätöksiin. Arviossa tulisi huomioida kokonaisuutena turvallisuuden yleistilanne, tapahtumat, tiedot ja havainnot siten, että nämä olisivat riittävällä tavalla vahvistettuja.<sup>72</sup>

Toiseksi vaikuttamisen tulee vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta. Kolmanneksi rajoittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Ja neljänneksi muut keinot eivät ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että muiden keinojen soveltuvuutta olisi ensin käytännössä kokeiltu, vaan perusteltu arvio niiden riittämättömyydestä olisi jo riittävää.<sup>73</sup>

Täysivaltaisuuden, suvereenisuuden, loukkaus merkitsee kansainvälisesti oikeudenvastaista tekoa ja synnyttää valtion vastuun. Suvereenius suojaa valtion alueellista koskemattomuutta ja poliittista itsenäisyyttä muiden valtioiden puuttumiselta. Toiminta, jossa toinen valtio sekaantuu toisen valtion asioihin pyrkien vaikuttamaan sen sisäisiin asioihin epäasiallisesti painostamalla, on kyse täysivaltaisuuden loukkaamisesta.<sup>74</sup> Keskeistä on arvioida vaarantaako vieraan valtion kohdistama vaikuttaminen täysivaltaisuutta ja tässä arvioinnissa on otettava huomioon mahdolliset tai toteutuneet vaikutukset yhteiskuntaan.<sup>75</sup> Kansallisen turvallisuuden vaarantumisella tarkoitetaan muun muassa ihmisten henkeä tai terveyttä taikka yhteiskunnan elintärkeitä toimintoja uhkaavaa toimintaa, vieraan valtion toimintaa, joka voi aiheuttaa vahinkoa kansainvälisille suhteille, taloudellisille tai muille tärkeille eduille taikka ulkomaalaista tiedustelutoimintaa. Kuitenkin tällaiset tilanteet ovat todennäköisesti erittäin harvinaisia.<sup>76</sup>

Rajaturvallisuuslailla on tarkoitus varautua hybridivaikuttamista varten, jossa voidaan käyttää myös muuttoliikennettä. Tämä ei hallituksen esityksen mukaan edellytä maahantulijoiden suurta määrää. Ratkaisu perustuu tapauskohtaiseen arvioon siitä, vaarantaako vaikuttaminen kansallista turvallisuutta vakavasti. Tässä arviossa otetaan huomioon

---

<sup>72</sup> HE 53/2024 vp s. 62

<sup>73</sup> HE 53/2024 vp s. 64

<sup>74</sup> HE 53/2024 vp s. 62

<sup>75</sup> HE 53/2024 vp s. 63

<sup>76</sup> HE 98/2020 vp s. 192

mahdolliset tai jo toteutuneet vaikutukset suomalaiseen yhteiskuntaan. Hallituksen esityksen mukaan ei edellytetä edes sitä, että vaikuttamisen välineenä käytettävät henkilöt olisivat vaaraksi Suomen kansalliselle turvallisuudelle.<sup>77</sup>

Hallituksen esityksen mukaan arvioinnissa on erityisesti merkityksellistä, jos Suomeen tulleiden tai Suomeen pyrkivien henkilöiden määrä on tavanomaisesta poikkeava tietyllä alueella tai tietyn ajanjakson aikana. Arviointia ei tehdä ennakollisesti määritellen tiettyä lukumäärää tai arvioiden turvapaikkajärjestelmän kantokykyä.<sup>78</sup>

Rajaturvallisuuslain 3.4 § rajoittaa lain soveltamista. Sen mukaisesti kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saa rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi. Valtioneuvoston on arvioitava päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti ja päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätöntä.

#### *Menettely*

Rajaturvallisuuslain 4 §:n mukaan päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsy estetään. Hänet poistetaan maasta viipymättä ja ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Henkilölle ilmoitetaan kirjallisesti toimenpiteen perusteet ja tieto siitä, että henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia sekä, missä hän voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Maahanpääsyn estämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla henkilöiden pääsy Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin estettäisiin.<sup>79</sup> Lain pääsääntönä on, että maahantulijoiden maahanpääsy estetään ennen kuin henkilö on päässyt Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin. Estäminen voi tapahtua neuvoin, kehotuksin ja käskyin tai esimerkiksi muodostamalla fyysisiä esteitä valtakunnanrajalle.<sup>80</sup>

Jos edellä mainituista estämistoimista huolimatta henkilö olisi päässyt Suomen alueelle, hän voidaan poistaa maasta viipymättä. Myös maasta poistamisen on tarkoitus tapahtua ensisijaisesti neuvoin, kehotuksin ja käskyin, mutta sitä voidaan tarvittaessa tehostaa voimakeinoin. Laki ei kuitenkaan muuta rajavartiomiehen voimakeinoja tai niiden käytön

---

<sup>77</sup> HE 53/2024 vp s. 63-64

<sup>78</sup> HE 53/2024 vp s. 64

<sup>79</sup> HE 53/2024 vp s. 66

<sup>80</sup> HE 53/2024 vp s. 66

sääntelyä.<sup>81</sup> Rajavartiomiehen toimivaltuuksista, voimakeinoista ja muista yleisistä periaatteista säädetään rajavartiolaissa (578/2005).

Maasta poistamiseen ei saa hakea muutosta valittamalla (4.4 §). Henkilöllä on oikeus vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia Rajavartiolaitokselta kirjallisesti 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta. Uudelleenarviointivaatimuksesta huolimatta maasta poistaminen pannaan täytäntöön ja uudelleenarviointi voidaan tehdä asianosaista kuulematta kirjallisen aineiston perusteella. Uudelleenarviointiin ei saa hakea muutosta valittamalla (4.5 §).

Hallituksen esityksen mukaan kyseessä on tosiasiallinen hallintotoiminta, jonka yhteydessä ei tehdä erillistä hallintopäätöstä.<sup>82</sup> Tästä syystä maasta poistamiseen tai maahanpääsyn estämiseen ei ole muutoksenhakuoikeutta. Rajavartiomiehen tulee tehdä tapahtumista kirjaus tietojärjestelmään, jotta suoritettut toimenpiteet tulee riittävällä tavalla dokumentoiduiksi. Kirjauksien tarkkuus arvioidaan tarkemmin kussakin tilanteessa erikseen oikeusturvanäkökohdat ja toiminnan tehokkuus huomioiden.<sup>83</sup>

#### *Poikkeukset*

Rajaturvallisuuslain mukaan edellä säädetystä poiketen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan tietyiltä henkilöiltä tehtävään koulutetun ja ohjeistetun rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan. Hakemus otetaan vastaan, jos se on välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi taikka henkilöltä, josta tällainen erityisen haavoittuvassa asemassa oleva henkilö on tosiasiallisesti riippuvainen (5.1 §). Samoin hakemus otetaan vastaan henkilöltä, jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen (5.2 §).

Rajavartiomiehen on varmistettava, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi ja että hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja (5.3 §). Rajavartiomiehen arvio tapahtuu ensisijaisesti fyysisiä ominaisuuksia arvioimalla, mutta myös mahdollisesti muun luotettavan asiakirjanäytön perusteella sekä vuorovaikutustilanteessa puhuttamalla. Keskeistä arviossa on se, aiheuttaako maasta

---

<sup>81</sup> HE 53/2024 vp s. 66-67

<sup>82</sup> HE 53/2024 vp s. 67

<sup>83</sup> HE 53/2024 vp s. 67

poistaminen henkilölle välittömän hengen tai terveyden vaaran.<sup>84</sup> Hallituksen esityksen mukaan kyseessä on hyvin summaarinen arviointi, joka tapahtuu viipymättä.<sup>85</sup>

Maahantunkeutuminen väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen voidaan torjua välittömästi ilman 5 §:ssä tarkoitetun tapauskohtaisen arvion tekemistä, jos se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana (6 §). Viranomaisilla on mahdollisuus toteuttaa näin tarvittavat toimenpiteet turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseksi. Tällainen maahantunkeutuminen voidaan torjua ilman 5 §:ssä tarkoitetun tapauskohtaisen arvion tekemistä, jos se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja menettelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana.<sup>86</sup>

---

<sup>84</sup> HE 53/2024 vp s. 68

<sup>85</sup> HE 53/2024 vp s. 69

<sup>86</sup> HE 53/2024 vp s. 70

## 4 EU-oikeus

### 4.1 Johdanto

EU-oikeuden primäärinormeissa on määriteltynä keskeisimmät periaatteet ja oikeudet, joita jäsenvaltioiden tulee kunnioittaa soveltaessaan EU-oikeutta ja säätäessään kansallisia lakeja. Maahanmuuttopolitiikan ala on myös määriteltynä EU:n primäärinormeissa. Rajavalvonta, turvapaikka- ja maahanmuuttomääräykset ovat sijoitettuna SEUT:n vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alaan, joka kuuluu jaetun toimivallan alaan.

EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan oikeus turvapaikkaan taataan Geneven yleissopimuksen, sen pakolaisten oikeusasemaa koskevan lisäpöytäkirjan ja EU:n perussopimusten mukaisesti. Perusoikeuskirjan 19 artiklan mukaisesti joukkokarkotus on kielletty, eikä ketään saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. SEUT 78 artiklan mukaisesti EU kehittää turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevaa yhteistä politiikkaa, jonka tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Poliitiikan on oltava Geneven yleissopimuksen mukaista. Yhteiseen eurooppalaiseen turvapaikkajärjestelmään kuuluvat muun muassa yhteinen järjestelmä tilapäisen suojelun antamiseksi kotimaastaan siirtymään joutuneille joukoittaisen maahantulon yhteydessä (78(2) artikla c alakohta); perusteet ja menettelyt turvapaikkaa tai toissijaista suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion ratkaisemisessa (78(2) artikla e alakohta) sekä kumppanuus ja yhteistyö kolmansien maiden kanssa turvapaikkaa taikka toissijaista tai tilapäistä suojelua koskevien henkilöiden maahantulon hallinnoimiseksi (78(2) g alakohta).

EU:n primäärinormeja täydentää sekundaarinormit, joilla rajaturvallisuutta, maahanmuuttoa, turvapaikka, toissijaista suojelua ja kansainvälistä suojelua ja näitä koskevia menettelyjä on säännelty tarkemmin. Nämä toteuttavat SEUT:sta ilmeneviä periaatteita siitä, mihin EU-oikeudessa pyritään sekä niiden tarkoituksena on turvata perusoikeuskirjassa turvatut oikeudet.

Menettelydirektiivin<sup>87</sup> tarkoituksena on perustaa yhteiset menettelyt kansainvälisen suojelun myöntämisessä tai poistamisessa (1 artikla). Kyseistä direktiiviä sovelletaan kaikkiin

---

<sup>87</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä. Annettu 26.6.2013.

jäsenvaltioiden alueella (rajoilla, aluevesillä, kauttakulkualueilla) tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen (2 artikla). Johdanto-osan 27 kohdan mukaan kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä ovat kolmannen maan kansalaiset ja kansalaisuudettomat henkilöt, jotka ovat ilmaisseet haluavansa hakea kansainvälistä suojelua. Siten kansainvälistä suojelua koskeva hakemus katsotaan direktiivin mukaan tehdyksi, kun henkilö on ilmaissut halunsa hakea kansainvälistä suojelua viranomaiselle jäsenvaltion alueella tai sen rajalla. Jäsenvaltion tehtävänä on huolehtia, että tällainen henkilö pääsee direktiivin mukaiseen menettelyyn mahdollisimman nopeasti.

Menettelydirektiivin 6 artiklassa säädetään henkilön oikeudesta päästä menettelyyn. Jäsenvaltion on varmistettava, että henkilöltä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian. Tosiasiallista mahdollisuutta rajoittamatta jäsenvaltiot voivat edellyttää, että hakemus jätetään henkilökohtaisesti määrättyyn paikkaan. Jäsenvaltiolla voi olla oikeus poiketa 6 artiklassa säädetyistä määräajoista, jos määräaikaa on käytännössä erittäin vaikea noudattaa, kun suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen (6(5) artikla).

Menettelydirektiivin 6(5) artiklaa lukuun ottamatta direktiivi ei sisällä säännöksiä, joilla direktiivin mukaisista velvoitteista voitaisiin poiketa jäsenvaltiossa. Kuitenkin SEUT 78(3) artiklan mukaan, jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa hätätilanteen, neuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä kyseisten jäsenvaltioiden hyväksi. Artikla ei mahdollista jäsenvaltion oma-aloitteista toimintaa siten, että jäsenvaltio voisi säätää kansallisessa lainsäädännössään poikkeuksia menettelydirektiivin mukaisiin velvoitteisiin vedoten SEUT:n artiklan mukaiseen tilanteeseen. Mahdolliset väliaikaiset toimenpiteet voidaan hyväksyä vain komission aloitteesta.

Komissio on aiemmin vuonna 2021 antanut ehdotuksen hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi, kun he kohtasivat laajamittaista maahantuloa erityisesti Valko-Venäjältä. Toimenpiteillä oli tarkoituksena luoda eräänlainen hätätilamenettely, jossa turvapaikkahakemusten rekisteröinnin määräaikoja olisi pidennetty; rajamenettelyn soveltamisalan laajennettu; aineellisten vastaanotto-olosuhteiden rajoitettu perustarpeisiin ja paluumenettelyä olisi helpotettu. Ehdotettuihin toimenpiteisiin ei kuulunut hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen. Jos jäsenvaltion rajalla olisi tapahtunut väkivallantekoja esimerkiksi siten, että kolmansien maiden kansalaiset olisivat yrittäneet tunkeutua maa-

han joukolla ja väkivaltaa käyttäen, jäsenvaltiolla olisi ollut mahdollisuus ryhtyä toimenpiteisiin turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseksi. Kyseistä komission ehdotusta toimenpiteistä ei kuitenkaan käytännössä koskaan otettu käyttöön.<sup>88</sup> Näin ollen komission ehdottamien toimenpiteiden tosiasiallista toimivuutta tai soveltuvuutta ei ole vielä käytännössä testattu.

Toukokuussa 2024 tuli voimaan Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (2024/1359) muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta (kriisiasetus). Asetuksella vastataan poikkeuksellisiin kriisitilanteisiin, kuten välineellistämistilanteet, ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin EU:ssa muuttoliikkeen ja turvapaikka-asioiden alalla väliaikaisten toimien avulla (1 artikla). Asetuksessa kriisitilanteella tarkoitetaan ensinnäkin poikkeuksellista tilannetta, jossa jäsenvaltioon saapuvien kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden joukoittainen maahantulo on laajuudeltaan ja luonteeltaan sellaista, että se lamauttaa jäsenvaltion hyvin valmistautuneen turvapaikka- tai vastaanottojärjestelmän siinä määrin, että tällä saattaa olla vakavia seurauksia EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän toiminnalle. Toiseksi kriisitilanne voi olla välineellistämistilanne, jossa jokin kolmas maa tai vihamielinen valtiosta riippumaton toimija kannustaa kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä siirtymään jäsenvaltioon tai helpottaa sitä, silloin kun tavoitteena on horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja kun tällaiset toimet ovat omiaan vaarantamaan jäsenvaltion keskeiset tehtävät, myös yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.

Tällaisen kriisitilanteen ollessa käsillä, jäsenvaltio voi esittää komissiolle perustellun pyynnön, jolla kyseistä tilannetta voitaisiin hallita asianmukaisesti ja, jotta turvapaikkamenettelystä voidaan poiketa siten, että varmistetaan hakijoiden perusoikeuksien kunnioittaminen (2(1) artikla). Pynnön esittämisen jälkeen komissio arvioi tilanteen ja edellytysten täytyessä antaa täytäntöönpanopäätöksen tai suosituksen (3 artikla).

Kriisitilanteen kohdistuessa jäsenvaltioon, jäsenvaltio voi pyytää kriisiasetuksen mukaisia yhteisvastuutoimia. Näitä ovat kansainvälistä suojelua hakevien ja kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden sisäiset siirrot; rahoitusosuudet sekä muita vaihtoehtoisia yhteisvastuutoimia (8(1) artikla). Poiketen normaalista menettelystä jäsenvaltioiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröintivelvoitteen määräaika voidaan pidentää. Jäsenvaltion on kuitenkin varmistettava, että hakijat pystyvät tosiasiallisesti nauttimaan ja käyttämään muiden säädösten mukaisia oikeuksiaan heti hakemuksen

---

<sup>88</sup> HE 53/2024 vp s. 34

tehtyään riippumatta sen rekisteröinnistä (10 artikla). Jäsenvaltio voi myös pidentää turvapaikkamenettelyä koskevia lähtökohtaisia määräaikoja. Jäsenvaltion on sovellettava oikeutta turvapaikkaan ja palauttamiskiellon periaatteen kunnioittamista koskevia peruseriaatteita sekä taata henkilöiden oikeuksien toteutuminen mukaan lukien oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin (11 artikla). Muita poikkeuksia kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamiseen ja turvapaikkamenettelyistä poikkeamiseen ei ole kriisi- tai välineellistämistilanteessa mahdollista tehdä kriisiasetuksen mukaan.

EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö vaikuttaa siihen, kuinka Suomessa lakien suhdetta EU-oikeuteen tulee tulkita käytännössä, kuten tämän tutkielman kaksi luvusta ilmenee. EU-tuomioistuin on antanut useita ratkaisuja tilanteissa, joissa jäsenvaltioiden kansallisten toimien suhdetta EU-oikeuteen on tulkittu maahanmuutto- ja turvapaikkaoikeuden alalla.

Hallituksen esityksen mukaan rajaturvallisuuslakia voidaan soveltaa, koska voidaan katsoa olevan kyse tilanteesta, jonka yhteydessä poikkeaminen EU-oikeudesta SEUT 72 artiklan tai SEU 4(2) artiklan nojalla yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi taikka sisäisen tai kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi voi olla mahdollista.<sup>89</sup> SEU 4(2) artiklan mukaan unioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen hallinnon osalta. Se kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. SEUT 72 artiklan mukaan perussopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

EU-tuomioistuin on määritellyt pushback-menettelyn menettelyksi, jossa käytännössä poistetaan unionin alueelta henkilöitä, jotka pyrkivät jättämään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, tai poistetaan unionin alueelta henkilöitä, jotka ovat jättäneet tällaisen hakemuksen unionin alueelle tullessaan, ennen kuin hakemus on tutkittu unionin lainsäädännössä säädetyllä tavalla.<sup>90</sup>

Seuraavaksi tarkastelen, kuinka EU-tuomioistuin on muutamassa tuoreessa ratkaisussaan tulkinnut EU-oikeudesta poikkeamista SEUT 72 artiklan ja SEU 4(2) artiklaan vedo-

---

<sup>89</sup> HE 53/2024 vp s. 76

<sup>90</sup> C-392/22 50 kohta

ten. Kolmannessa EU-tuomioistuimen ratkaisussa tuomioistuin ottaa kantaa myös niin kutsutun pushback-menettelyn ja EU-oikeuden suhteeseen.

## 4.2 EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö

*M.A. v. Valstybės sienos apsaugos tarnyba*

Tapauksessa C-72/22 PPU, M.A. oli kyse siitä, että Liettuan hallitus oli julistanut hätätilanteen koko alueellaan, koska se katsoi, että sitä kohtasi joukoittainen maahantulo erityisesti Valko-Venäjältä. Tapauksessa EU-tuomioistuimen ratkaistavana oli muun muassa, onko EU-oikeus esteenä kansallisille säännöksille, joiden mukaan jäsenvaltion alueella laittomasti saapuneelta ja siellä laittomasti oleskelevalta ulkomaalaiselta viedään tosiasiallisesti mahdollisuus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, kun maassa on julistettu hätätilanne ulkomaalaisten joukoittaisen maahantulon vuoksi.<sup>91</sup>

EU-tuomioistuimen mukaan, vaikka jäsenvaltioiden asiana on toteuttaa alueellaan yleisen järjestyksen sekä niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, tästä ei seuraa, että tällaiset toimenpiteet jäävät kokonaan unionin oikeuden soveltamisen ulkopuolelle. EU-oikeuteen ei kuulu mitään yleistä varausta, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutuvat toimenpiteet. Tällaisen varauksen tunnustaminen voisi vaarantaa EU-oikeuden sitovuuden ja yhtenäisen soveltamisen (70 kohta). SEUT 72 artiklan määrättyä poikkeusta on tulkittava suppeasti, joten kyseistä artiklaa ei voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa EU-oikeuden määräyksistä ja säännöksistä ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi (71 kohta).

Vetoamalla yleisesti uhkaan, jonka kolmannen maan kansalaisten joukoittainen maahantulo aiheuttaa yleiselle järjestykselle tai sisäiselle turvallisuudelle, ei voida SEUT 72 artiklan mukaan oikeuttaa säännöksiä, jotka johtavat siihen, että jäsenvaltiossa laittomasti oleskelevalta kolmannen maan kansalaiselta evätään tosiasiallisesti oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus kyseisen jäsenvaltion alueella (72 kohta). Tapauksessa Liettuan hallitus ei myöskään täsmentänyt, mikä vaikutus toimenpiteillä olisi yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseen kyseessä olevassa hätätilanteessa (73 kohta).

Tapauksessa EU-tuomioistuin päätyi ratkaisuun, että EU-oikeus on esteenä jäsenvaltion lainsäädännölle, jossa kolmannen maan kansalaisilta viedään tosiasiallisesti mahdolli-

---

<sup>91</sup> C-72/22 PPU, M.A. 28 kohta

suus päästä kyseisen jäsenvaltion alueella menettelyyn, jossa tutkitaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. EU-oikeus on esteenä tällaiselle säännöstölle, vaikka jäsenvaltiossa olisi julistettu sotatila, poikkeustila tai hätätila, joka johtuu joukoittaisesta maahantulosta ja, vaikka kolmannen maan kansalaiset oleskelsivat maassa laittomasti (75 kohta). EU-tuomioistuimen mukaan edes sellainen kansallinen lainsäädäntö, jolla jätetään viranomaiselle harkintavaltaa poikkeustilassa tutkia kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hakijan haavoittuvan aseman tai muiden poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella ei täyttänyt EU-oikeuden vaatimuksia.<sup>92</sup>

#### *Euroopan komissio v Unkari*

Tapauksessa C-808/18 komissio vaati EU-tuomioistuinta toteamaan, että Unkari oli jättänyt noudattamatta EU-oikeutta, kun se oli säättänyt muun muassa, että turvapaikkahakemukset on jätettävä toimivaltaiselle viranomaiselle henkilökohtaisesti ja yksinomaan kauttakulkualueilla, joille se päästää vain pienen määrän henkilöitä. Unkarin viranomaiset sovelsivat pääsääntöisesti erityismenettelyä, jonka aikana ei varmistettu EU-oikeuden mukaisten takeiden noudattamista ja siirsivät Unkarin alueella laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset raja-aidan toiselle puolelle odottamaan EU-oikeudessa määritettyä menettelyä ja takeita. Toimenpiteiden aikana Unkarin alueelle oli julistettu laajamittaisen maahantulon aiheuttama kriisitilanne.

EU-tuomioistuin toteaa ratkaisussaan, ettei EU-oikeuteen sisälly mitään yleistä varausta, jolla suljettaisiin EU-oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet (214 kohta). Siten EU-oikeudessa mahdollistettuja poikkeustilanteita on tulkittava suppeasti (215 kohta). Jäsenvaltiot eivät voi kukin yksinään määritellä yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien vaatimusten ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa. Jäsenvaltio, joka vetoaa edukseen SEUT 72 artiklaan, on näytettävä toteen tarve turvautua artiklassa määrättyyn poikkeukseen yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevien velvollisuuksien hoitamiseksi (216 kohta).

EU-tuomioistuin päätyi ratkaisussaan siihen, ettei Unkari voi perustellusti vedota SEUT 72 artiklaan oikeuttaakseen toimiaan (225 kohta). Unkari ei ollut kyennyt osoittamaan oikeudellisesti riittävällä tavalla sisäiseen turvallisuuteen kohdistuvia riskejä (217 kohta).

---

<sup>92</sup> C-72/22 PPU, M.A. 66 kohta

*X v. Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*

Tapauksessa C-392/22 Alankomaiden tuomioistuin pyysi ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta tapauksessa, jossa oli kyse jäsenvaltioiden keskinäisestä luottamuksesta, pushback-menettelystä sekä kolmannen maan kansalaisten säilöön otosta rajanylityspaikoilla. Keskeisenä kysymyksenä oli, onko EU-oikeus esteenä kansalaisen siirrolle jäsenvaltioon, joka kohdistaa kolmannen maan kansalaisiin pushback-menettelyä rajallaan ja ottaa näitä säilöön rajanylityspaikoillaan, vaikka kyseinen valtio olisi lähtökohtaisesti vastuussa kolmannen maan kansalaisen jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä.

Tapauksessa Syyrian kansalainen X jätti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen ensin Puolassa. Hän saapui Alankomaihin tämän jälkeen ja jätti siellä uuden kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen kyseisessä jäsenvaltiossa. Alankomaat pyysivät Puolaa ottamaan X:n takaisin EU-oikeuden nojalla ja Puola hyväksyi pyynnön. Alankomaiden toimivaltainen viranomais jätti huomioon ottamatta X:n Alankomaissa jättämän hakemuksen sillä perusteella, että Puola oli vastuussa hakemuksen käsittelystä ja hylkäsi samalla X:n siirtonsa vastustamiseksi esittämät argumentit. X valitti päätöksestä Haagin alioikeuteen, joka pyysi ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta. X väitti muun muassa, että Puolan viranomaiset olivat loukanneet hänen perusoikeuksiaan, kun hän oli joutunut Puolan alueelle tultuaan kolmeen otteeseen Valko-Venäjälle suunnatun pushback-menettelyn kohteeksi. Hän väitti myös, että Puolan tuomioistuimet eivät ole riippumattomia.

EU-tuomioistuin muistutti tapauksessa, että EU-oikeus perustuu perustavanlaatuiseen lähtökohtaan, jonka mukaan kukin jäsenvaltio jakaa kaikkien muiden jäsenvaltioiden kanssa tietyt yhteiset arvot, joihin EU perustuu. Tämä lähtökohta merkitsee, että jäsenvaltioiden välillä vallitsee keskinäinen luottamus siihen, että kyseiset arvot tunnustetaan ja EU-oikeutta noudatetaan. Jäsenvaltioiden kansalliset oikeusjärjestykset kykenevät takaamaan perusoikeuksien yhdenveroisen ja tehokkaan suojan, jotka on tunnustettu perusoikeuskirjassa (43 kohta). Jäsenvaltioiden välisen keskinäisen luottamuksen periaatteella on EU-oikeudessa perustavanlaatuinen merkitys, koska sen avulla voidaan luoda ja ylläpitää alue, jolla ei ole sisäisiä rajoja. Keskinäisen luottamuksen periaate edellyttää etenkin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen osalta, että kukin jäsenvaltio katsoo, että kaikki muut jäsenvaltiot noudattavat EU-oikeutta ja erityisesti EU-oikeudessa tunnustettuja perusoikeuksia (44 kohta). EU-tuomioistuin kuitenkin toteaa, että ei ole mahdollonta, että kyseisellä järjestelmällä on käytännössä suuria toimintavaikkeitä joissakin jä-

senvaltioissa. On olemassa vakava vaara siitä, että kansainvälisen suojelun hakijoita kohdellaan heidän perusoikeuksien vastaisesti kyseisissä jäsenvaltioissa (46 kohta).

EU-tuomioistuimen mukaan EU:n ulkorajoilla tapahtuvista pushback-menettelyistä, joilla käytännössä poistetaan EU:n alueelta henkilöitä, jotka pyrkivät jättämään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tai poistetaan EU:n alueelta henkilöitä, jotka ovat jättäneet tällaisen hakemuksen EU:n alueelle tullessaan, ennen kuin hakemus on tutkittu EU-oikeudessa säädetyllä tavalla, on vastoin EU:n kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevia säännöksiä (50 kohta). Säännös, joka koskee pääsyä kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyyn, on yksi yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustoista. Jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus myös jäsenvaltion rajoilla ilmoittamalla halunsa saada kansainvälistä suojelua. Hänelle on myönnettävä tämä oikeus, vaikka hän olisi kyseisellä alueella laittomasti, ja riippumatta siitä, minkälaiset menestymismahdollisuudet tällaisella hakemuksella on (51 kohta).

Pushback-menettely on vastoin yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää, koska se estää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä koskevan oikeuden käyttämisen ja näin ollen tällaisen hakemuksen jättämisestä ja tarkastelusta muodostuvan menettelyn EU-oikeudessa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti (52 kohta). Pushback-menettely ja säilöönotto rajanylityspaikoilla ovat vastoin EU-oikeutta ja ne merkitsevät vakavia puutteita turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanottoolosuhteissa. Nämä puutteet jäsenvaltiossa eivät kuitenkaan suoraan estä kolmannen maan kansalaisen siirtämistä kyseiseen jäsenvaltioon (57 kohta). Henkilöä ei saa siirtää kyseiseen jäsenvaltioon, jos on olemassa painavia perusteita uskoa, että hänelle aiheutuu siirron yhteydessä tai sen jälkeen todellinen vaara siitä, että häneen kohdistetaan tällaisia käytäntöjä. Ja käytännöt ovat omiaan altistamaan hänet äärimmäiselle aineelliselle puutteelle, joka on niin vakavaa, että se voidaan rinnastaa epäinhimilliseen tai halventavaan kohteluun, joka kielletään perusoikeuskirja 4 artiklassa (65 kohta).

## 4.3 Yhteenveto

### 4.3.1 Tapausten tosiseikkojen yhtenevyys

Rajaturvallisuuslain hallituksen esityksessä on todettu, että EU-tuomioistuimessa ei olisi ollut Suomen tilannetta vastaavaa tilannetta käsiteltävänä.<sup>93</sup> Koska samankaltaista tilannetta ei ole ollut aiemmin ratkaistavana, rajaturvallisuuslain hyväksyttävyyttä ei voisi täy-

---

<sup>93</sup> ks. esim. HE 53/2024 vp s. 33

sin arvioida aiemman oikeuskäytännön perusteella. Tästä syystä katson, että on perusteltua pohtia edellisten tapausten tosiseikkoja ja niiden vastaavuutta Suomen tilanteeseen.

Liettuan sekä Unkarin tapauksissa jäsenvaltiot olivat julistaneet hätätilan tai kriisitilan joukoittaisen maahantulon johdosta. Rajaturvallisuuslain soveltamisedellytyksenä ei ole hätätilan, kriisitilan tai muun poikkeustilan julistamista Suomen valtion alueella. Suomessa tällaisessa tilanteessa on käytössä valmiuslaki (1552/2011), jonka nojalla valtion alueelle voidaan julistaa poikkeusolot, jotka määritellään lain 3 §:ssä. Poikkeusoloissa viranomaisilla on laajemmat toimivaltuudet rajoittaa ihmisten perusoikeuksia väestön suojaamiseksi. Suomen valtion alueella ei ole julistettu Liettuan ja Unkarin tapauksia vastaavasti poikkeusoloja, eikä rajaturvallisuuslain soveltamisedellytyksissä ole mainittu poikkeusolojen julistamista. Näin ollen rajaturvallisuuslaki mahdollistaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisen lievemmissä tilanteissa, kuin Liettuan ja Unkarin tapauksissa on ollut.

Rajaturvallisuuslain hallituksen esityksessä todetaan, että Suomi on hybridivaikuttamisen kohteena, jota toteutetaan muun muassa muuttoliikennettä välineellistämällä.<sup>94</sup> Myös Liettuan ja Unkarin tapauksissa EU-oikeudesta poikkeavan menettelyn syynä on ollut joukoittainen maahantulo. Näin ollen lähtökohtainen syy poikkeavalle menettelylle on yhtenevä Suomen itärajan tilanteen kanssa.

Liettuan tapauksessa jäsenvaltion alueelle laittomasti saapuneilta maahantulijoilta ja siellä laittomasti oleskelevilta vietiin tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Unkarin tapauksessa turvapaikkahakemukset oli jätettävä toimivaltaiselle viranomaiselle henkilökohtaisesti ja yksinomaan kauttakulkualueilla, joille se päästi vain pienen määrän henkilöitä. Rajaturvallisuuslailla maahantulijan maahanpääsy estetään, hänet poistetaan maasta viipymättä ja ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Maahantuliija poistetaan ennen kuin hän on voinut jättää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, jolloin hänellä ei tosiasiallisesti ole mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojelua. Suomessa on ollut usean kuukauden ajan tilanne, jossa kaikki Suomen ja Venäjän väliset rajanylityspaikat ovat olleet suljettuna, mikä johtaa käytännössä tilanteeseen, ettei kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ole tosiasiaassa mahdollisuus jättää. Näin ollen tilanne näyttäisi vastaavan Liettuan ja Unkarin tapauksia.

---

<sup>94</sup> ks. esim. HE 53/2024 vp s. 5

Unkarin viranomaiset noudattivat tilanteessa erityismenettelyä, jossa ei varmistettu EU-oikeuden mukaisten takeiden noudattamista ja siirsivät laittomasti oleskelevat kolmansien maiden kansalaiset raja-aidan toiselle puolelle odottamaan EU-oikeuden mukaista menettelyä. Samoin rajaturvallisuuslaissa on kyse erityismenettelystä, jota noudatetaan, kun valtioneuvosto ja tasavallan presidentti ovat yhteistoiminnassa todenneet 3 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttyvän. Kuten aiemmin jo ilmeni, rajaturvallisuuslailla maahan saapunut henkilö poistetaan viipymättä maasta. Henkilöltä ei siten oteta vastaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ja tämän jälkeen siirrettä pois maasta odottamaan EU-oikeuden mukaista käsittelyä. Näin ollen poikkeaminen EU-oikeuden mukaisesta menettelystä on samankaltainen kuin Unkarin tapauksessa on ollut.

Sekä Liettuan, että Unkarin tapauksissa valtiot ovat vedonneet yleiseen uhkaan jäsenvaltion sisäiselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestyksellä, jota joukoittainen maahantulo aiheutti. Rajaturvallisuuslain hallituksen esityksen mukaisesti lain tarkoituksena on Suomen täysivaltaisuuden sekä kansallisen turvallisuuden varmistaminen.<sup>95</sup> Tapaukset yhtenevät siten myös sen osalta, miten valtiot pääosin perustelevat poikkeamista EU-oikeuden mukaisesta menettelystä.

Hallituksen esityksessä on selostettu EU-tuomioistuimen ratkaisuja. Lopulta hallituksen esityksessä on päädytty siihen, että EU-tuomioistuimessa ei ole ollut ratkaistavana tilannetta, joka olisi yhtenevä Suomen itärajalla käynnissä olevan välineellistetyn maahantulon tilanteen kanssa.<sup>96</sup> Tältä osin päädyn hallituksen esityksestä eriävään tulkintaan. Edellä selostetut Liettuan ja Unkarin tapaukset ovat tosiseikoiltaan yhteneviä Suomen itärajan tilanteen kanssa ja on perusteltua hakea tulkintaperiaatteita myös rajaturvallisuuslain tulkintaan kyseisistä EU-tuomioistuimen ratkaisuista.

Useat asiantuntijat ovat lainvalmistelua varten antamissaan lausunnoissaan päätyneet kanssani yhtenevään tulkintaan siitä, että EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö on relevanttia tapauksessa ja tältä osin hallituksen esitystä ei ole perusteltu riittävällä tavalla.<sup>97</sup> Esimerkiksi *Tuori* on lausunnossaan todennut, että ”Liettuaa koskeva tapaus on olennaisissa suhteissa saman kaltainen rajaturvallisuuslain tarkoittaman tilanteen kanssa”.<sup>98</sup> *Leino-Sandberg* on asiantuntijalausunnossaan todennut, että ”on vaikea nähdä miksi

---

<sup>95</sup> HE 53/2024 vp s. 1

<sup>96</sup> HE 18/2025 vp s. 33

<sup>97</sup> ks. esim. professori Päivi Leino-Sandberg asiantuntijalausunto 4.6.2024 s. 12

<sup>98</sup> professori Kaarlo Tuori asiantuntijalausunto 6.6.2024 s. 13

valtionneuvosto edes yrittäisi argumentoida, etteivät nämä selkeät lähtökohdat koskisi myös Suomen tilannetta ja rajaisi sen toimintavaihtoehtoja.”<sup>99</sup>

Vaikka nyt arvioitava tilanne olisikin täysin uusi, ei se tarkoita sitä, ettei aiempaa oikeuskäytäntöä voisi hyödyntää lainkaan. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö SEUT 72 artiklan ja SEU 4(2) artiklan tulkinnasta on ollut vakiintunutta ja samoja tulkintoja on käytetty toiseikoiltaan hyvinkin erilaisissa tapauksissa.<sup>100</sup> Tästä huolimatta näitä samoja tulkintoja on sovellettu Liettuan ja Unkarin hybridivaikuttamisen tilanteisiin. *Melanderin* mukaan ”on oikeudellisena lähtökohtana huomattava, että eduskunnan PeV on vakiintuneesti painottanut, että vaikka kysymys olisi uudenlaisesta tulkintatilanteesta, valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on tällaisessakin tilanteessa kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin.”<sup>101</sup>

EU-tuomioistuimen Puolaa koskeva ratkaisu C-392/22 ei suoraan vastaa rajaturvallisuuslain menettelyä. Kyseisessä tapauksessa henkilö pystyi jättämään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jäsenvaltiossa. Rajaturvallisuuslain mukaisessa menettelyssä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei oteta vastaan. Rajaturvallisuuslain hallituksen esityksessä on päädytty siihen, että koska tuomiossa ei ole otettu kantaa siihen, onko Puola harjoittanut pushback-menettelyä kolmansien maiden kansalaisiin ja jos olisi, olisiko EU-oikeudesta poikkeamiseen ollut joku hyväksyttävä peruste, kyseisen tapauksen oikeuskäytäntöä ei voida hyödyntää rajaturvallisuuslain hyväksyttävyyden arvioinnissa.<sup>102</sup> On totta, että EU-tuomioistuin ei ole näihin ottanut kantaa tuomiossaan. Kuitenkin EU-tuomioistuin on tuomiossa vahvistanut tiettyjä periaatteita ja tulkintoja, jotka se on vahvistanut jo aiemmassa oikeuskäytännössään. Nämä tulkinnat ja periaatteet koskevat nimenomaan sitä, mitä pushback-menettelyllä tarkoitetaan ja, miten sitä tulee tulkita suhteessa EU-oikeuteen. Tästä syystä on mielestäni perusteltua käyttää näitä tulkintoja myös tarkastellessa rajaturvallisuuslakia ja tilannetta, johon rajaturvallisuuslain mukainen menettely johtaa.

<sup>99</sup> professori Päivi Leino-Sandberg asiantuntijalausunto 4.6.2024 s. 12

<sup>100</sup> ks. esim. ratkaisut: La Quadrature du Net ym, C-511/18, C-512/18 ja C-520/18; ZZ, C 300/11, EU:C:2013:363; komissio v. Itävalta, C 187/16, EU:C:2018:194; komissio v. Italia, C-337/05, EU:C:2008:203; C-186/01, Dory, tuomio 11.3.2003; komissio v. Puola, Unkari ja Tšekki, C 715/17, C 718/17 ja C 719/17, EU:C:2020:257; komissio v. Tanska, C-461/05, EU:C:2009:783; C-273/97, Sirda ja C-285/98, Kreil

<sup>101</sup> professori Sakari Melander asiantuntijalausunto 6.6.2024 s. 3

<sup>102</sup> HE 53/2024 vp s. 33

#### 4.3.2 EU-tuomioistuimen tulkinnat

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan jäsenvaltioiden asiana on määritellä keskeiset turvallisuusasetunsa ja toteuttaa niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet. Pelkästään se, että kansallinen toimenpide on annettu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei voi johtaa siihen, että unionin oikeutta ei sovelleta, ja vapauttaa jäsenvaltioita velvollisuudesta noudattaa unionin oikeutta.<sup>103</sup> Tätä ohjetta on täsmennetty muun muassa tapauksessa C-808/18 siten, että jäsenvaltiot eivät voi kukin yksinään määritellä yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien vaatimustensa ulottuvuutta. Jäsenvaltion, joka vetoaa edukseen näihin artikloihin, on näytettävä toteen tarve turvautua poikkeukseen yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevien velvollisuuksiensa hoitamiseksi (216 kohta). Nämä mahdolliset häiriöt on kyettävä osoittamaan oikeudellisesti riittävällä tavalla (217 kohta). Eli perusteeksi kansalliselle toimenpiteelle ei riitä pelkästään se, että todetaan toimenpiteen olevan annettu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Poikkeamisen hyväksyttävyyttä ja ulottuvuutta ei voi kukin jäsenvaltio yksinään määritellä. Jäsenvaltion on kyettävä näyttämään toteen tarve toimenpiteelle ja tämä on kyettävä näyttämään oikeudellisesti riittävällä tavalla.

Unkari vetosi puolustuksessaan merkittävään määrään rikoksia, jotka tehtiin vuoden 2018 aikana ja joiden se on katsonut liittyvän laittomaan maahantuloon. Jäsenvaltio ei kuitenkaan täsmentänyt, miten nämä rikokset ovat voineet vaikuttaa yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseen alueellaan. Unkari ei myöskään täsmentänyt, missä mielessä poikkeaminen menettelydirektiivistä oli tarpeen yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden ylläpitämisen varmistamiseksi (218 kohta).

Tästä EU-tuomioistuimen maininnasta voi johtaa ainakin kaksi edellytystä, jotta tarvevaatimus voisi täytyä. Jäsenvaltion olisi kyettävä näyttämään toimenpiteen vaikutus tavoitteisiin, eli syy-seuraussuhde toimenpiteen ja tavoitteen välillä. Lisäksi jäsenvaltion olisi kyettävä näyttämään toimen vaikutus tavoitteeseen eli toimella on todellisuudessa saavutettu haluttu tavoite. Näin ollen keskeistä olisi perusteluissa osoittaa, että toisen valtion toiminnasta on aiheutunut jotakin konkreettisia ongelmia valtion turvallisuuden kanalta ja, että EU-oikeudesta poikkeava toimenpide saavuttaisi halutun tavoitteen eli estäisi tämän turvallisuuteen vaikuttavan ongelman.

<sup>103</sup> ks. La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 99 kohta; ZZ, C 300/11, EU:C:2013:363, 38 kohta; komissio v. Itävalta, C 187/16, EU:C:2018:194, 76 kohta; komissio v. Italia, C-337/05, EU:C:2008:203, 42 kohta; C-186/01, Dory, tuomio 11.3.2003, 30 kohta; komissio v. Puola, Unkari ja Tšekki, C 715/17, C 718/17 ja C 719/17, EU:C:2020:257, 143 kohta; komissio v. Tanska, C-461/05, EU:C:2009:783, 51 kohta; C-273/97, Sirda, 15 kohta; C-285/98, Kreil, 15 kohta

Hallituksen esityksessä todetaan, ettei EU-tuomioistuimessa ole ollut käsiteltävänä maahantulijoiden välineellistämistä koskevaa tapausta ja tästä syystä tuomioistuimen käytäntöä ei voi suoraan soveltaa nyt käsiteltävänä olevassa tapauksessa. Tässä tulkinnassa on hallituksen esityksen mukaan keskeistä, mikä merkitys annetaan SEU 4(2) artiklassa tarkoitetuille ”yleinen järjestys” ja ”sisäinen turvallisuus”.<sup>104</sup> EU-tuomioistuimen käytännön perusteella yleisen järjestyksen käsite edellyttää, että kyse on yhteiskunnan perustavalaatuiseen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta.<sup>105</sup> Turvallisuuteen vaikuttaviksi tekijöiksi EU-tuomioistuin on katsonut muun muassa valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka.<sup>106</sup>

Hallituksen esityksen mukaan Suomeen on saapunut yli 1 300 henkilöä, kun normaalioloissa saapuneita on ollut vuosittain vain joitain kymmeniä.<sup>107</sup> Tämän lisäksi hallituksen esityksessä on tuotu esiin ilmiön aiheuttamat kustannukset, kun itärajalle on jouduttu rakentamaan esteaitaa, rajavartiointia on jouduttu lisäämään ja viranomaiset ovat joutuneet varustautumaan ja harjoittelemaan enemmän.<sup>108</sup> Joukoittaisen maahantulon aiheuttamaa vaaraa yleiselle järjestykselle ja sisäiselle turvallisuudelle on perusteltu muun muassa vieraan valtion esittämillä näkemyksillä, joilla Suomen täysivaltaisuutta ja periaatteellisesti merkittäviä turvallisuusratkaisuja sekä kumppanuuksia on pyritty rajoittamaan. Venäjä on myös sisällyttänyt Suomen epäystävällisten maiden listalle.<sup>109</sup> Lisäksi hallituksen esityksessä on selostettu useita eri tilanteita ja asioita, mitä välineellistetty maahantulo voi aiheuttaa tai mitä sillä voidaan haluta saada aikaan. Esimerkkinä hallituksen esityksessä on todettu, että osaan maahan saapuvista turvapaikanhakijoista liittyisi todennäköisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden riskejä, koska heillä voi olla väkivaltarikostausta, he voivat olla koulutettuja sotilaita, sotarikoksista epäiltyjä, mahdollisesti radikalisoituneita henkilöitä tai muuten yhteiskunnan järjestyksen kannalta erittäin haastavia henkilöitä. Lisäksi jatkuessaan ja laajetessaan ilmiö voisi edelleen lisätä mielenilmauksia, kantaväestön ja vähemmistöjen mielipiteiden vastakkaisuutta, yleistä yhteis-

---

<sup>104</sup> HE 53/2024 vp s. 36

<sup>105</sup> ks. Aladzhov, C-434/10, 35 kohta

<sup>106</sup> Tsakouridis, C-145/09, 44 kohta

<sup>107</sup> HE 53/2024 vp. s. 9

<sup>108</sup> HE 53/2024 vp. s. 39

<sup>109</sup> HE 53/2024 vp. s. 8

kunnallista polarisaatiota ja saapuviin henkilöihin itsessään liittyviä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden riskejä.<sup>110</sup>

Suomen itärajalle on siten saapunut merkittävästi enemmän kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä, kun normaalioloissa. Tällaisen henkilömäärän aiheuttama kuormitus valtion keskeisille järjestelmille on huomattavaa. Kuten hallituksen esityksessä on todettu, tämä saattaa aiheuttaa myös muita riskejä turvallisuudelle. On kuitenkin huomattava, että kaikki hallituksen esityksessä esille tuodut riskit ovat spekulatiivisia, eikä konkreettisia ongelmia ole tuotu esille lain perusteluissa.

EU-tuomioistuimen ratkaisun mukaisesti jäsenvaltion tulisi kyetä näyttämään toteen tarve turvautua poikkeukseen yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevien velvollisuuksien hoitamiseksi. Riittävää ei ole pelkästään se, että jäsenvaltio toteaa toimenpiteen olevan annettu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. *Jäsenvaltion olisi kyettävä näyttämään konkreettisesti se, mitä joukoittainen maahantulo on aiheuttanut ja, että poikkeuksellinen toimenpide auttaa estämään tämän.* Ottaen huomioon hallituksen esityksen perustelut ja sen, että EU-tuomioistuin on jo aiemmassa ratkaisussaan todennut, että pelkkä maahantulijoiden suuri määrä tai edes kasvanut rikollisuus ei riitä osoitukseksi siitä, että poikkeaminen EU-oikeudesta olisi sallittua, hallituksen perustelut eivät vaikuta riittävältä.

Rajaturvallisuuslain 5 §:ssä on säädetty poikkeuksia rajaturvallisuuslain yleisestä menettelystä. Pykälässä säädetään tapauksista, joissa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan, jos se on välttämätöntä säännöksessä luetelluissa erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Säännöksellä on pyritty lievittämään poikkeamista EU-oikeudesta. Kuitenkin EU-tuomioistuin on yllä selostetussa Liettuan tapauksessa todennut, että *kansallinen lainsäädäntö, jossa jätetään harkintavaltia tutkia kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hakijan haavoittuvan aseman tai muiden poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella ei ole täyttänyt EU-oikeuden vaatimuksia.* Rajaturvallisuuslain 5 §:n mukaisesti hakemus otetaan vastaan, jos se on tehtävään koulutetun ja ohjeistetun rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä. Näin ollen harkinta tämän osalta jää yksittäisen virkamiehen tapauskohtaisen arvion varaan, joka ei ole EU-tuomioistuimen käytännön mukaisesti riittävää.

EU-tuomioistuin on erikseen vahvistanut, että *kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.* Vastuu vastaa ensisijaisen tärkeää intressiä suojella valtion

---

<sup>110</sup> HE 53/2024 vp. s. 12

keskeisiä tehtäviä ja yhteiskunnan perustavanlaatuisia etuja. Siihen kuuluu sellaisten etenkin terrorismin kaltaisten toimien torjuminen ja niistä rankaiseminen, jotka ovat omiaan horjuttamaan vakavasti tietyn maan perustavanlaatuisia perustuslaillisia, poliittisia, taloudellisia ja yhteiskunnallisia rakenteita ja erityisesti uhkaamaan suoraan yhteiskuntaa, väestöä tai valtiota sellaisenaan.<sup>111</sup>

EU-tuomioistuimen mukaan kansallisen turvallisuuden takaamista koskeva tavoite yhdessä luettuna SEU 4(2) artiklan kanssa, on tärkeämpi kuin muut tavoitteet, ja etenkin rikollisuuden torjumista yleensä ja yleisen turvallisuuden suojaamista koskevat tavoitteet. *Kansallisen turvallisuuden takaamista koskevalla tavoitteella voidaan oikeuttaa toimenpiteitä, joilla puututaan perusoikeuksiin vakavammin kuin toimenpiteillä, jotka voitaisiin oikeuttaa näillä muilla tavoitteilla.* Näillä ”muilla tavoitteilla” tarkoitetut uhat eroavat luonteeltaan ja erityiseltä vakavuudeltaan yleisestä vaarasta, joka koskee jopa vakavien jännitteiden tai häiriöiden aiheuttamista yleiselle turvallisuudelle.<sup>112</sup>

Koska kyseessä on poikkeaminen EU-lainsäädännöstä, tulisi vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan *poikkeusta tulkita suppeasti*.<sup>113</sup> SEUT sisältää artiklan kolmansien maiden kansalaisten äkillisen joukoittaisen maahantulon varalle. SEUT 78(3) artiklan mukaan, jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa hätätilanteen, neuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä kyseisen yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Suppea tulkinta yhdistettynä siihen, että EU:n persussopimuksesta, primäärioikeudesta, löytyy säännös kyseisenlaisen hätätilanteen varalle, tekee poikkeamismahdollisuudesta entistäkin rajatumpaa.

Ennen rajaturvallisuuslain valmistelua Suomessa ei yritetty turvautua edellä mainittuun perussopimuksen säännökseen joukoittaisen maahantulon varalle. Hallituksen esityksessä on todettu, että komission ehdottamat toimet olisivat todennäköisesti vastaavia, mitä ehdotettiin Latvialle, Liettualle ja Puolalle vuonna 2021 Valko-Venäjän toimien aiheuttamaan tilanteeseen, ja ne eivät olisi riittäviä tilanteen hallintaan.<sup>114</sup> Samalla hallituksen esityksessä todetaan, ettei EU-tuomioistuimen ratkaisuja Latvian, Liettuan ja Puolan tapauksissa voida soveltaa Suomessa käsillä olevaan tilanteeseen, koska niiden toiseikat eivät vastaa toisiaan. Hallituksen esityksen perustelut ovat tältä osin ristiriitaiset.

<sup>111</sup> ks. La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 135 kohta

<sup>112</sup> ks. La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 136 kohta

<sup>113</sup> ks. komissio v. Tanska, C-461/05, EU:C:2009:783, 52 kohta ja tuomio 4.3.2010, komissio v. Portugal, C-38/06, EU:C:2010:108, 63 kohta; komissio v. Puola, Unkari ja Tšekki, C 715/17, C 718/17 ja C 719/17, EU:C:2020:257, 144 kohta

<sup>114</sup> HE 53/2024 vp. s. 53-56

Myös *Leino-Sandberg* on kiinnittänyt lausunnossaan huomiota hallituksen esityksen risti-riittäisiin perusteluihin. Hänen mukaansa hallituksen esityksen perusteluissa Latvian, Liettuan ja Puolan tilanteet ovat rinnastettu Suomen tilannetta vastaavaksi silloin, kun näitä halutaan käyttää ennakkotapauksina arvioidessa Suomen toimien hyväksyttävyyttä, mutta kun aiempia tapauksia tulisi käyttää kriittisten oikeudellisten arviointien osalta, tilanne ei olekaan hallituksen esityksessä enää Suomen tilannetta vastaava.<sup>115</sup>

Entisen EU-tuomioistuimen tuomarin *Allan Rosasin* mukaan vieraan valtion laajamittainen maahan tunkeutuminen väkivalloin tai tällaisen maahan tunkeutumisen uskottava uhka voisi mahdollisesti luoda tilanteen, jossa rajaturvallisuuslain kaltaisen lainsäädännön soveltamista pidettäisiin oikeutettuna. Kuitenkin Rosasin mukaan käytettävissä olevan informaation ja ehdotetun lain soveltamisalan perusteella on epätodennäköistä, että mainitut määräykset voisivat toimia riittävänä oikeuttamisperusteena.<sup>116</sup> Verraten hallituksen esityksen perusteluja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön, yhdyn Rosasin näkemykseen siitä, että perustelut eivät todennäköisesti ole riittävät oikeuttamaan rajaturvallisuuslain poikkeuksia EU-oikeuteen. EU-tuomioistuin on kiinnittänyt ratkaisuisaan huomiota siihen, kuinka valtio on kyennyt perustelemalla oikeuttamaan poikkeukset EU-oikeudesta. Mahdollisesti lisäämällä perusteluihin konkretiaa joukoittaisen maahantulon aiheuttamista riskeistä ja seurauksista, poikkeaminen EU-oikeudesta voisi tulla kyseeseen Suomen kohtaamassa tilanteessa, jossa vieras valtio pyrkii horjuttamaan Suomen yhteiskuntaa erilaisin menetelmin.

EU-tuomioistuin on todennut pushback-menettelyn olevan menettelydirektiivin 6 artiklan vastaista, missä säädetään henkilön pääsystä menettelyyn. Menettelydirektiivin 6 artiklan mukaan jäsenvaltion on muun muassa varmistettava, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian. EU-tuomioistuin on yhdistänyt kyseisen artiklan perusoikeuskirjan 18 artiklaan, jossa on vahvistettu perusoikeus saada kansainvälistä suojelua saavan henkilön asema, kun unionin oikeudessa vahvistetut edellytykset täyttyvät. EU-tuomioistuimen mukaan kyseinen säännös merkitsee sitä, että *jokaisella kolmannen maan kansalaisella on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus myös jäsenvaltion rajoilla ilmoittamalla asianomaiselle viranomaiselle halunsa saada kansainvälistä suojelua*.<sup>117</sup>

<sup>115</sup> Asiantuntijalausunto professori Päivi Leino-Sandberg 4.6.2024 s. 12-13

<sup>116</sup> Asiantuntijalausunto emeritusprofessori Allan Rosas 3.6.2024

<sup>117</sup> C-392/22 51 kohta

Pushback-menettelyn on todettu olevan EU-oikeuden vastaista, koska se estää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä koskevan oikeuden käyttämisen ja näin ollen tällaisen hakemuksen jättämistä ja tarkastelusta muodostuvan menettelyn kulun EU-oikeudessa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti.<sup>118</sup> Tämän lisäksi pushback-menettely voi loukata palautuskiellon periaatetta. Menettely voi loukata periaatetta, jos kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekevä henkilö lähetetään takaisin kolmanteen maahan, jonka alueella heihin kohdistuu vaara joutua muun muassa vainottavaksi.<sup>119</sup>

Pushback-menettelyssä on kyse menettelystä, jossa kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt käännytetään pois siten, etteivät he voi jättää kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Rajaturvallisuuslain mukaisessa menettelyssä henkilön maahanpääsy estetään, hänet poistetaan maasta viipymättä, eikä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta oteta vastaan. Tämä menettely näyttäisi täyttävän pushback-menettelyn määritelmän, koska kansainvälistä suojelua koskeva hakemusta ei oteta vastaan. EU-tuomioistuin on todennut kyseisen menettelyn olevan menettelydirektiivin 6 artiklan ja perusoikeuskirjan 18 artiklan vastaista. Näistä artikloista ei ole EU-oikeudessa säädetty mahdollisuutta poiketa. Lisäksi rajaturvallisuuslain mukaisessa menettelyssä ei voida varmistua siitä, että henkilö ei joutuisi palautuskiellon vastaisen kohtelun kohteeksi, kun hänet palautetaan kolmanteen maahan.

---

<sup>118</sup> C-392/22 52 kohta

<sup>119</sup> C-392/22 53 kohta

## 5 Kansainväliset velvoitteet

### 5.1 Johdanto

Suomi on liittynyt Euroopan neuvoston yleissopimukseen ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS) vuonna 1989. Sen 2 artiklan mukaan jokaisella on oikeus elämään ja 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. EIS:n neljännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa on kielletty ulkomaalaisten joukkokarkotus.

Yhdistyneiden kansakuntien (YK) Geneven pakolaissopimuksen (SopS 77 ja 78/1968) 33 artiklassa on määritelty karkotuksen ja palauttamisen kieltäminen. Lisäksi YK:n kansainvälisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa kansainvälisessä yleissopimuksessa (SopS 7 ja 8/1976, KP-sopimus) on määritelty oikeus elämään ja kidutuksen kieltö. Lisäksi YK:ssa on laadittu kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989, kidutuksen vastainen yleissopimus), johon sisältyy nimenomainen palautuskieltö. Myös muita merkityksellisiä kansainvälisiä yleissopimuksia on rajaturvallisuuslain kannalta muun muassa lapsen oikeuksien yleissopimus (Sops 59 ja 60/1991) ja yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (Sops 26 ja 27/2016).

Kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan ulkomaalaislain (301/2004) mukaan pakolaisasemaa tai toissijaista suojeluasemaa (3 § 13 k). Pakolaisasemalla tarkoitetaan asemaa, joka myönnetään pakolaiseksi tunnustetulle ulkomaalaiselle (3 § 12 k) ja toissijaisella suojeluasemalla asemaa, joka myönnetään ulkomaalaiselle, joka voi saada toissijaista suojelua (3 § 12a k).

Pakolaisasema on mahdollista saada kolmella perusteella ulkomaalaislain 106.1 §:n perusteella. Ensinnäkin pakolaisaseman saa turvapaikan Suomessa saanut ulkomaalainen eli henkilö, joka täyttää 87 §:ssä säädetyt edellytykset. Ulkomaalaisen tulee oleskella kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella sen johdosta, että hänellä on perustellusti aihetta pelätä joutuvansa siellä vainotuksi alkuperän, uskonnon, kansallisuuden, tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen johdosta, ja jos hän on pelkonsa vuoksi haluton turvautumaan maansa suojeluun. Lisäksi ulkomaalaislaissa määritellään edellytyksiä, joiden perusteella turvapaikkaa ei myönnetä, vaikka henkilö täyttäisikin 1 momentissa säädetyt edellytykset, esimerkiksi jos henkilö on syylistynyt rikokseen rauhaa vastaan, sotarikokseen tai rikokseen ihmiskuntaa vastaan.

Toiseksi pakolaisaseman saa ulkomaalainen, joka on otettu Suomeen pakolaiskiintiössä ja oleskelulupa on myönnetty pakolaisuuden perusteella. Pakolaiskiintiöllä tarkoitetaan uudelleen sijoitettavien kansainvälisen suojelun tarpeessa olevien ulkomaalaisten vastaanottoa valtion kunkin vuoden talousarviossa vahvistettujen perusteiden mukaisesti (90.2 §). Eduskunta päättää vuosittain, kuinka monta niin kutsuttua kiintiöpakolaista Suomi sitoutuu ottamaan.

Kolmanneksi pakolaisaseman voi saada perhesiteen perusteella, jos pakolaisaseman saaneen perheenjäsenen asema on rinnastettavissa pakolaisaseman saaneen asemaan. Käytännössä siten perheenjäsenenkin tulee täyttää ulkomaalaislain 87 §:ssä säädetyt edellytykset. Perheenjäseneksi katsotaan ulkomaalaislain 37 §:n mukaisesti muun muassa aviopuoliso sekä alle 18-vuotias naimaton lapsi, jonka huoltaja on Suomessa asuva henkilö tai tämän aviopuoliso. Aviopuolisoihin rinnastetaan avioliitonomaisissa olosuhteissa elävät henkilöt.

Toinen kansainvälisen suojelun muoto on toissijainen suojelu. Ulkomaalaislain 88 §:n mukaan toissijaista suojelua saa ulkomaalainen, joka ei täytä 87 §:n mukaisia edellytyksiä, mutta hän on esittänyt merkittäviä perusteita uskoa, että jos ulkomaalainen palauteetaan kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa, hän joutuisi todelliseen vaaraan kärsiä vakavaa haittaa, ja hän on kykenemätön tai sellaisen vaaran vuoksi haluton turvautumaan maansa suojeluun. Vakavalla haitalla tarkoitetaan muun muassa kuolemanrangaistusta tai kidutusta. Myöskään toissijaista suojelua ei myönnetä henkilölle, joka on syyllistynyt tai epäillään syyllistyneen esimerkiksi rikokseen rauhaa vastaan, sotarikokseen tai rikokseen ihmiskuntaa vastaan. Toissijaisen suojeluaseman saaneiden perheenjäsenet saavat saman aseman, jos heidän asemansa on rinnastettavissa toissijaisen suojeluaseman saaneen asemaan (106.2 § 2 k).

Palautuskielto (*non-refoulement –periaate*) on määritelty useissa kansainvälisissä sopimuksissa sekä kansallisessa lainsäädännössä. Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan mukaan sopimusvaltio ei saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden tai tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi. Perustuslain 9.4 §:n mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Myös ulkomaalaislain 147 §:ssä on erikseen määritelty palautuskielto.

EIS:sta ei suoraan ilmene palautuskieltoa, mutta sen 4. lisäpöytäkirjan 4 artikla kieltää joukkokarkotuksen, jonka EIT on käytännössään samaistanut palautuskieltoon.<sup>120</sup>

On syytä huomata, että pakolaissopimuksen 33 artikla 2 kohta mahdollistaa palautuskiellosta poikkeamisen tilanteissa, joissa pakolainen on vaaraksi oleskelumaan turvallisuudelle tai hänet on lainvoimaisella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja hän on vaaraksi yhteiskunnalle oleskelumaassa. Suomen perustuslain säännös ei kuitenkaan mahdollista poikkeamista palautuskiellosta edes rikollisten kohdalla.<sup>121</sup> Tämä johtuu EIS:n 3 artiklan kidutuksen kiellosta. EIS:n 15 artikla sallii sopimusvelvoitteista poikkeamisen sodan tai muun yleisen hätätilan aikana. Kuitenkin 2 kohdassa on määriteltä, että edes tällaisen kansakunnan elämää uhkaavan hätätilan aikana ei voida poiketa muun muassa 3 artiklan kidutuksen kiellosta. Suomi on siten rajoittanut mahdollisuuksiaan palauttaa pakolainen tiukemmin kuin pakolaissopimuksen 33 artikla edellyttäisi, koska Suomi on sitoutunut EIS:ssa ehdottomaan palautuskieltoon silloin kun kyseessä voi olla kidutuksen tai muun EIS 3 artiklassa mainittu kohtelu. Normit antavat mahdollisuuden palauttaa poikkeuksellisissa olosuhteissa suojelun tarpeessa olevia vain siltä osin kuin asianomaiseen voidaan soveltaa pakolaissopimuksen 33 artiklan 2 kohtaa, eikä EIS:n 3 artiklan mukainen kohtelu olisi kyseessä.<sup>122</sup> EIS:n tarjoaa siten vahvemman suojan palauttamista vastaan, kuin pakolaissopimus. EIS:n mukainen palautuskielto on ehdoton, eikä siitä voida poiketa missään tilanteessa.<sup>123</sup>

Palautuskielto kattaa kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisen toimesta siirretään toiseen valtioon.<sup>124</sup> Käytännössä periaate on huomioitava sekä tehtäessä päätöstä turvapaikkahakemukseen että ulkomaalaista konkreettisesti maasta poistettaessa. Kansainvälistä suojelua hakevien ulkomaalaisten kohdalla mahdollisuus palata kotimaahan tutkitaan jo siinä vaiheessa, kun ratkaistaan, onko hakija kansainvälisen suojelun tarpeessa. Jos ulkomaalaislaissa säädetyt turvapaikan tai toissijaisen suojelun edellytykset eivät täyty, ei tällöin lähtökohtaisesti ole kyse tilanteesta johon palautuskiellon edellytykset soveltuisivat. Tästä syystä palautuskiellon vaikutusta on tarkasteltava erityisesti tilanteissa, joissa henkilö ei ole hakenut kansainvälistä suojelua.<sup>125</sup>

<sup>120</sup> ks. esim. N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15) kohta 174-175

<sup>121</sup> Kallio – Kotkas – Palander 2018 s. 293

<sup>122</sup> HE 28/2003 vp, s. 208-209

<sup>123</sup> Pirjola, 2002 s. 756

<sup>124</sup> HE 134/2013 vp, s. 18

<sup>125</sup> Kallio – Kotkas – Palander 2018 s. 505

## 5.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö

### *N.D. ja N.T. v. Espanja*

Tapauksessa N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15) oli kyse siitä, että kaksi henkilöä (kantajat) olivat vuonna 2014 yrittäneet päästä Espanjan alueelle laittomasti salakuljetusverkostossa. Espanjan viranomaiset olivat ottaneet heidät muiden noin 500 henkilön kanssa kiinni Espanjan ja Marokon välisellä raja-aidalla. Heidät otettiin kiinni ja palautettiin Marokon alueelle viranomaisten haltuun. Heille ei suoritettu mitään tunnistusmenetelyä, eikä heillä ollut mahdollisuutta selittää olosuhteitaan tai tulla kuulluksi asiassa. Loppuvuodesta 2014 kantajat onnistuivat pääsemään Espanjan alueelle, jossa heitä vastaan aloitettiin oikeudenkäynti ja he saivat karkotusmääräykset.

EIT tutki tapauksessa sitä, oliko Espanjan valtio syyllistynyt EIS:n 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklan mukaiseen joukkokarkotuskiellon rikkomiseen. EIT päätyi siihen, ettei Espanjan valtio ollut syyllistynyt tähän. Se, että kantajat eivät päässeet valtion virallisiin maahantulomenettelyihin, oli johtunut heidän omasta toiminnastaan.<sup>126</sup> Tällä viitattiin siihen, että kantajat olivat saapuneet valtion alueelle laittomasti. Espanjan valtio oli tapauksessa vedonnut siihen, että kantajilla olisi ollut mahdollisuus päästä maahan laillisesti, mutta he eivät olleet käyttäneet tätä mahdollisuutta, eivätkä kantajat osoittaneet tätä väitettä virheelliseksi.

EIT totesi tapauksen yhteydessä, että vakiintuneen kansainvälisen oikeuden mukaan sopimusvaltioilla on oikeus valvoa ulkomaalaisten maahantuloa, oleskelua ja maastapoistamista. Sopimusvaltioilla on oikeus muodostaa oma maahanmuuttopolitiikkansa kansainvälisten yhteisöjen ja EU jäsenyyden puitteissa ja niistä johtuvien velvoitteiden mukaisesti.<sup>127</sup> Schengen-alueen ulkorajojen järjestyksen valvonta on kaikkien edunmukaista ja rajoilla tapahtuvan valvonnan olisi torjuttava laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa sekä ehkäistävä jäsenvaltioiden turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansanterveyteen sekä kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvia uhkia.<sup>128</sup> Valtiolla ei kuitenkaan ole oikeutta maahanmuuttovirtojen hallinnassa turvautua käytäntöihin, jotka eivät ole EIS:n mukaisia. EIS:n tarkoituksena on turvata tehokkaat oikeudet, ei näennäisiä.<sup>129</sup>

<sup>126</sup> N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15) kohta 231

<sup>127</sup> N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15) kohta 167, ks. myös M.A. ja muut v. Liettua, 59793/17 kohta 102

<sup>128</sup> N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15) kohta 168

<sup>129</sup> N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15) kohdat 170-171

Kyseisessä tapauksessa Espanjan valtio vetosi myös oikeuteensa puolustautua aseellista hyökkäystä vastaan. Tosiasiassa Espanjan ja Marokon välisellä raja-alueella on säännöllisesti joukkoyrityksiä rikkoa raja-alueella olevat esteet, jotka Espanja on rakentanut rajalle rajoittamaan maahantuloa. Tähän EIT kuitenkin totesi, että Espanja ei ollut YK:n jäsenenä tehnyt aseellisesta hyökkäyksestä ilmoitusta YK:n turvallisuusneuvostolle, joten EIT ei ottanut väitteeseen kantaa enemmälti EIS:n kannalta.<sup>130</sup>

#### *M.A. ja muut v. Liettua*

Tapauksessa M.A. ja muut v. Liettua (59793/17) seitsemän kantajaa olivat saapuneet ensin Liettuan rajanylityspaikalle Valko-Venäjältä, jossa he olivat hakeneet turvapaikkaa, mutta prosessia ei ollut aloitettu. Liettuan rajavartiolaitos teki maahantulokieltopäätöksen, koska heillä ei ollut voimassa olevaa viisumia tai oleskelulupaa. Kantajat yrittivät myöhemmin myös kahdelta muulta Liettuan rajanylityspaikalta, jossa heidän maahan pääsyä myös evättiin samalla perusteella ja heidät palautettiin takaisin Valko-Venäjälle. Kantajat olivat tuoneet ilmi rajanylityspaikoilla, että yhtä heistä oli kidutettu Tšetšeniassa ja he olivat ilmoittaneet hakevansa kansainvälistä suojelua sekä turvapaikkaa.

EIT:n mukaan maasta poistaminen voi rikkoa EIS:n 3 artiklaa, jos on olemassa perusteltu syy uskoa, että asianomaista henkilöä uhkaa todellinen vaara joutua kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteeksi vastaanottavassa maassa.<sup>131</sup> Ulkomaalaisen epäsuorassa palauttamisessa on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan varmistettava, että välittäjä- tai kauttakulkumaa tarjoaa riittävät takeet sen estämiseksi, ettei asianomaista henkilö siirretä lähtömaahan ilman riskien arviointia. Tämä on erityisen tärkeää, jos välittäjä- tai kauttakulkumaa ei ole EIS:n sopimusvaltio.<sup>132</sup> Tapauksessa rajavartiolaitos ei sallinut turvapaikkahakemusten jättämistä, eivätkä he tutkineet väitteitä riskistä tulla palautetuksi Tšetšeniaan ja joutua siellä pahoinpitelyn kohteeksi, joten menettely rikkoi EIS:n 3 artiklaa.<sup>133</sup>

#### *Hirsi Jamaa v. Italia*

Tapauksessa Hirsi Jamaa v. Italia (27765/09) oli kyse siitä, että Maltan alueella Italian poliisin rannikkovartiosto otti kiinni useita Somalian ja Eritrean kansalaista, jotka olivat osana 200 ihmisen joukkoa. Heidät siirrettiin Italian armeijan aluksiin ja palautettiin Tripoliin.

<sup>130</sup> N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15) kohta 166

<sup>131</sup> M.A. ja muut v. Liettua, 59793/17 kohta 102

<sup>132</sup> M.A. ja muut v. Liettua, 59793/17 kohta 104

<sup>133</sup> M.A. ja muut v. Liettua, 59793/17 kohta 115

Tämän aikana heitä ei yritetty tunnistaa ja heidän henkilökohtaiset tavaransa muukaan lukien henkilöllisyyspaperit takavarikoitiin. Heidät luovutettiin Libyan viranomaisille tarvittaessa pakolla. Italian mukaan kyseessä oli operaatio, joka oli osa Libyan kanssa tehtyä kansainvälistä sopimusta, jonka tarkoituksena oli estää laitonta maahanmuuttoa. Push-back-menettely oli ollut tehokastapa torjua laitonta maahantuloa ja se esti salakuljetukseen ja ihmiskauppaan erikoistuneiden rikollisjengien toimintaa sekä se auttoi pelastamaan ihmishenkiä mereltä. Italia toteutti vuonna 2009 yhdeksän samanlaista operaatiota, jotka perustuivat samaan sopimukseen.

EIT totesi, että tapauksessa on kaksi eri näkökohtaa. Ensinnäkin oli olemassa riski siitä, että kantajat joutuisivat Libyassa epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kohteeksi. Toiseksi oli vaarana, että heidät palautettaisiin heidän alkuperämaihinsa.<sup>134</sup> Sopimusvaltioilla on vakiintuneen kansainvälisen oikeuden mukaan oikeus valvoa maahantuloa, oleskelua ja karkottamista.<sup>135</sup> Kuitenkin ulkomaalaisen maastapoistaminen voi aiheuttaa EIS 3 artiklan mukaisen loukkauksen, jos on perusteltua aihetta uskoa, että karkottaessa kyseinen henkilö olisi todellisessa vaarassa joutua 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi vastaanottavassa valtiossa. Riittävää on, että yksilö altistuu kielletyn kohtelun todelliselle vaaralle.<sup>136</sup>

EIT:n mukaan arvioitaessa riskin olemassaoloa on kiinnitettävä huomiota niihin tosiseikkoihin, jotka valtiolla oli tai sillä olisi pitänyt olla maastapoistamishetkellä.<sup>137</sup>

Tapauksen aikaan oli tiedossa, että tuona ajankohtana Libya ei noudattanut yhtäkään pakolaisten suojelua koskevaa sääntöä. Kaikki laittomasti maahan saapuneet säännönmukaisesti pidätettiin ja säilytettiin olosuhteissa, joihin ei päästetty ulkopuolisia (kohta 125).

EIT:n mukaan valtioiden haasteet ja paineet, jonka kasvava maahanmuutto ja turvapaikanhakijoiden määrä aiheuttaa valtioille, ovat ymmärrettävät eikä tätä tule aliarvioida. Kuitenkin ottaen huomioon 3 artiklassa turvattujen oikeuksien absoluuttinen luonne (the absolute character), nämä syyt eivät voi vapauttaa valtiota 3 artiklan mukaisista velvoitteista.<sup>138</sup>

<sup>134</sup> Hirsi Jamaa v. Italia (27765/09) kohta 84

<sup>135</sup> Hirsi Jamaa v. Italia (27765/09) kohta 113

<sup>136</sup> Hirsi Jamaa v. Italia (27765/09) kohdat 114-115

<sup>137</sup> Hirsi Jamaa v. Italia (27765/09) kohta 121

<sup>138</sup> Hirsi Jamaa v. Italia (27765/09) kohta 122

EIT:n mukaan Italia ei voinut välttää omaa vastuutaan vetoamalla Libyan kanssa tehtyyn kahdenvälisen sopimuksen velvoitteisiin.<sup>139</sup> Italian viranomaiset tiesi tai heidän olisi pitänyt tietää, että laittomina siirtolaisina he altistuvat Libyassa 3 artiklan vastaiselle kohtelulle.<sup>140</sup>

#### *Sherov ja muut v. Puola*

Tapauksessa Sherov ja muut v. Puola (54029/17) neljä Tadžikistanin kansalaista yrittivät vuosina 2016-2017 useita kertoja ylittää Puolan ja Ukrainan rajan. He ilmoittivat rajanylityspaikalla haluavansa hakea kansainvälistä suojelua poliittisen vainon vuoksi. Puolan rajavartiosto käännäytti heidät toistuvasti takaisin Ukrainaan. Puolan viranomaiset perustelivat käännäytystä sillä, että he olisivat yrittäneet maahan vain taloudellisista tai henkilökohtaisista syistä. Tämä perustui rajaviranomaisen haastattelusta tehtyihin muistiinpanoihin, joita hakijat eivät olleet allekirjoittaneet. Heidän turvapaikkahakemuksiaan ei otettu vastaan. Helsingin Foundation for Human Rights ryhtyi avustamaan hakijoita ja tarjosi heille oikeusapua kansainvälisen suojelun hakemuksen jättämismenettelyssä sekä Puolan maahantulokieltoa koskevassa valituksessa.

Hakijat valittivat asiasta Puolan tuomioistuimeen. Hallintotuomioistuin totesi, että rajavartioston ei ollut selvittänyt asiaa asianmukaisesti, eikä kirjauksia ollut tehty riittävällä tarkkuudella. Hallintotuomioistuimen päätöksillä ei kuitenkaan ollut automaattista lykkäävää vaikutusta, joten hakijat palautettiin Ukrainaan ennen kuin heidän valituksiaan käsiteltiin.

EIT:n mukaan Puola oli toiminut EIS:n 3 artiklan vastaisesti, kun hakijoille ei annettu tosiasiallista mahdollisuutta hakea turvapaikkaa. Hakijat palautettiin Ukrainaan ilman riittävää selvitystä siitä, oliko se heille turvallinen maa tai riittäviä takeita siitä, että hakijat pääsisivät Ukrainassa asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn. Puola ei ollut arvioinut asiassa sitä, oliko Ukraina hakijoille turvallinen maa tai kohdistuisiko heihin uhka palauttamisesta edelleen Ukrainasta.<sup>141</sup> EIT:n mukaan Puolan toiminta oli myös 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklan vastaista joukkokarkotusta, koska päätökset eivät huomioineet yksilöllisesti hakijoiden tilanteita, vaan olivat osa laajempaa käytäntöä kieltäytyä ottamasta vastaan turvapaikkahakemuksia Ukrainan suunnasta tulevilta hakijoilta.<sup>142</sup>

<sup>139</sup> Hirsi Jamaa v. Italia (27765/09) kohta 129

<sup>140</sup> Hirsi Jamaa v. Italia (27765/09) kohta 131

<sup>141</sup> Sherov ja muut v. Puola (54029/17) kohdat 45-51

<sup>142</sup> Sherov ja muut v. Puola (54029/17) kohdat 58-62

EIT totesi myös, että Puolan toiminta oli vastoin 13 artiklan mukaista oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Hakijoiden tekemillä vaikutuksilla ei ollut lykkäävää vaikutusta, jolloin ne eivät tarjonneet riittävän tehokasta suojaa hakijoiden palauttamista vastaan.<sup>143</sup>

### 5.3 Yhteenveto

Rajaturvallisuuslain hallituksen esityksessä on todettu, että EIT:n oikeuskäytännössä ei ole otettu kantaa sellaisiin maahantuloon liittyviin valituksiin, joissa olisi ollut kyse väli-neellistetystä maahantulosta, joten EIT:ssa ei ole ollut ratkaistavana tilannetta, joka olisi yhtenevä Suomen tilanteen kanssa. Hallituksen esityksessä vedotaan tässä kohtaa siihen, että EIT:n tulkintatapa on ”dynaaminen ja evolutiivinen”, joten on mahdollista, että uusissa tilanteissa tuleva ratkaisukäytäntö sallisi pidemmälle menevät ratkaisut kuin aiemmissa.<sup>144</sup> Vaikka edellä selostamani EIT:n ratkaisut eivät suoraan vastaa tosiseikoiltaan rajaturvallisuuslain tarkoittamaa tilannetta, EIT on kuitenkin ottanut niissä kantaa keskeisten artiklojen tulkintaan. PeV:n mukaan valtiosääntöoikeudellinen arviointi ei voi nojautua yksin uusiin tulkintaratkaisuihin, vaan valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on kiinnitettävä uudessakin tilanteessa voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin.<sup>145</sup> EIT:n ratkaisujen tulkintaperiaatteita voi käyttää hyödyksi arvioidessa rajaturvallisuuslain vaikutuksia keskeisiin EIS:n artikloihin ottamalla huomioon ratkaisujen tosiseikat ja mahdollisesti niiden yhtenevyyden tai eroavuuden rajaturvallisuuslain mukaiseen menettelyyn.

EIT:n ratkaisujen perusteella, jos maahantulijalla on ollut mahdollisuus laillisiin maahantulomenettelyihin, mutta niitä ei ole hyödynnetty johtuen maahantulijan omasta menettelystä, valtio ei syyllisty joukkokarkotukseen. Näin ollen valtioilla olisi EIS:een perustava velvoite *taata laillisten maahantulomenettelyjen saatavuus*, jotta valtio ei syyllistyisi joukkokarkotukseen. Rajaturvallisuuslain mukaisessa menettelyssä valtioneuvosto voi rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajatulla osalla Suomen valtakunnan rajaa. Hallituksen esityksen mukaan hakemusten vastaanottamista ei ole mahdollista rajoittaa kaikilla osuuksilla valtakunnanrajaa, mutta hallituksen esityksessä ei määritellä tarkemmin sitä, kuinka paljon ja millä etäisyydellä toisistaan valtiolla on oltava rajanylityspaikkoja, joilla kansainvälistä suojelua voi hakea.<sup>146</sup> Hallituksen esityksessä tätä on perusteltu sillä, että myöskään EIT:n ratkaisukäytännössä ei ole yksiselitteisesti määriteltä näitä seikkoja.<sup>147</sup> Mielestäni tässä kohtaa hallituksen esityksessä käyte-

<sup>143</sup> Sherov ja muut v. Puola (54029/17) kohdat 67 ja 68

<sup>144</sup> HE 53/2024 vp s. 46

<sup>145</sup> PeVL 2/2024 vp kohta 8, PeVL 26/2017 vp s. 9

<sup>146</sup> HE 53/2024 vp s. 61-62

<sup>147</sup> HE 53/2024 vp s. 61

tään ristiriitaisesti hyödyksi EIT:n ratkaisukäytäntöä. Hallituksen esityksessä ensin todetaan, että ratkaisukäytäntöä ei voida hyödyntää oikeudellisessa arvioinnissa, koska toiseikoiltaan vastaavaa tapausta ei ole ollut ratkaistavana. Kuitenkin rajaturvallisuuslain mukaisen menettelyn oikeuttamisessa EIT:n ratkaisukäytäntöä voidaan hyödyntää.

Suomen itärajan kaikki maarajan rajanylityspaikat suljettiin talvella 2023. Välillä osaa rajanylityspaikoista pyrittiin avaamaan, mutta hybrdivaikuttamisen jatkumisen takia kaikki rajanylityspaikat on suljettu uudelleen. Viimeisin valtioneuvoston päätös itärajan kaikkien maarajan rajanylityspaikkojen sulkemisesta on tehty 16.4.2025 ja päätös on voimassa toistaiseksi. Tämän aikana kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty Suomen ulkorajoilla lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoilla.<sup>148</sup> Käytännössä Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla ei ole tällä hetkellä mahdollista jättää kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. On haastavaa nähdä, miten EIT:n aiemman ratkaisukäytännön perusteella voitaisiin päätyä siihen lopputulokseen, että tosiasiallinen mahdollisuus kansainvälisen suojelun hakemiseen ja pääsy laillisiin maahantulomenettelyihin olisi turvattu.

EIT:n mukaan valtio voi syyllistyä joukkokarkotuskiellon rikkomiseen silloin, kun *päätökset eivät huomioi yksilöllisesti hakijoiden tilannetta, vaan ovat osa laajempaa käytäntöä kieltäytyä ottamasta vastaan turvapaikkahakemuksia*.<sup>149</sup> Rajaturvallisuuslain mukaisessa menettelyssä pääsääntöisesti kaikkien vaikuttamisen välineenä olevien henkilöiden maahanpääsy estetään, heidät poistetaan maasta, eikä heiltä oteta vastaan kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Hallituksen esityksen mukaan sääntely voi johtaa joukkokarkotus kiellon loukkaukseen, jos katsotaan, että kansainvälistä suojelua hakevien asiaa ei tutkittaisi kohtuullisesti, objektiivisesti ja yksilöllisesti. Hallituksen esityksessä kuitenkin todetaan, että sääntelyn soveltaminen ei johda joukkokarkotus kiellon rikkomiseen, kun mahdollisuus todelliseen ja tehokkaaseen maahantuloon ja sitä kautta myös turvapaikkamenettelyyn on olemassa muualla Suomessa.<sup>150</sup> Kuten aiemmassa kappaleessa totesin tosiasiallista mahdollisuutta päästä turvapaikkamenettelyyn ei tosiasiallisesti ole ollut Suomen koko itärajalla. Näin ollen pelkästään vetoaminen siihen, että olisi laillinen pääsy turvapaikkamenettelyyn muualla Suomessa ei ole riittävä perustelu sille, että rajaturvallisuuslain mukainen menettely johtaa pääsääntöisesti siihen, että kenenkään hakijan hakemuksia ei tutkita yksilöllisesti, koska niitä ei edes oteta vastaan. On hyvin toden-

<sup>148</sup> Valtioneuvosto tiedot 16.4.2025 (<https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/itaraja-pysyy-kiinni-toistaiseksi#:~:text=lt%C3%A4raja%20pysyy%20kiinni%20toistaiseksi%20%2D%20Valtioneuvosto.>) luetu 18.9.2025

<sup>149</sup> ks. myös M.K. ja muut V. Puola (40503/17) kohdat 184-186

<sup>150</sup> HE 53/2024 vp s. 86-87

näköistä, että rajaturvallisuuslain mukainen menettely voi johtaa joukkokarkotus kiellon rikkomiseen käytännössä.

Rajaturvallisuuslain 5 §:n mukaisten poikkeuksien soveltaminen on tehtävään koulutetun ja ohjeistetun rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion varassa. Arvio tehdään välittömästi ensisijaisesti rajavartiomiehen omilla havainnoilla. Pykälän 1 momentin mukaiset tilanteet eli lasten ja vammaisten henkilöiden tunnistaminen voi olla helpompaa rajavartiomiehen välittömällä arviolla henkilön fyysisitä ominaisuuksista sekä asiakirjanäytön perusteella. Kuitenkin pykälän 2 momentin mukaisissa tilanteissa rajavartiomiehen tulisi kyetä tekemään välittömän vuorovaikutustilanteen perusteella viipymättä perusteltu arvio siitä, onko maahanpyrkijä todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun vastaavan ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi maasta poistamisen seurauksena. Säännöksellä on pyritty siihen, että rajaturvallisuuslain mukaisen menettelyn aikana pystyttäisiin turvaamaan EIS:n mukaisten velvoitteiden toteutuminen, eikä joukkokarkotuksen kieltoa rikottaisi. Yksittäisen rajavartiomiehen tulisi siten pystyä tekemään välittömässä vuorovaikutustilanteessa perusteltu arvio henkilön tässä hetkessä esittämän aineiston perusteella siitä, voiko hän joutua 2 momentissa tarkoitetun kohtelun kohteeksi maasta poistamisen seurauksena. Näissä tilanteissa ei useinkaan ole käytettävissä edes yhteistä kieltä ja lisäksi maahanpyrkijän todellinen mahdollisuus esittää rajalle saapuessaan tositteellista ja luotettavaa selvitystä tilanteestaan, on hyvin rajallinen.

Selostetuista tapauksista voidaan johtaa EIT:n kanta siitä, että valtion menettely voi olla EIS:n 3 artiklan vastaista, *jos on olemassa perusteltu syy uskoa, että maahantulijaa uhkaa todellinen vaara joutua artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi*. Näin ollen pelkkä perusteltu syy uskoa tällaisen vaaran olemassaolo riittää. EIT:n ratkaisujen mukaisesti maahantulijan ei ole tarvinnut joutua tällaisen menettelyn kohteeksi käytännössä, kunhan on perusteltu syy uskoa, että hän voisi joutua tällaisen kohtelun kohteeksi. EIT on erikseen todennut, että pelkkä todellisen vaaran olemassaolo riittää.

Arvioitaessa todellisen vaaran olemassaoloa, olisi kiinnitettävä huomiota niihin tosiseikoihin, jotka valtiolla oli tai olisi pitänyt olla maastapoistamishetkellä. Asiaa ei siis arvioida jokaisen valtion subjektiivisella näkemyksellä siitä, mitä tiedettiin. Asiaa arvioidaan objektiivisesti ulkopuolelta. Suomen tilanteessa maahanpyrkivät henkilöt palautetaan lähtökohtaisesti takaisin Venäjälle. Siten tulisi arvioida, onko Venäjä palautettaville henkilöille turvallinen valtio, jossa he eivät joudu EIS 3 artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi.

*Siirrettäessä maahantulijaa takaisin kauttakulkumaahan on varmistettava, että kauttakulkumaa tarjoaa riittävät takeet sen estämiseksi, ettei henkilöä siirretä lähtömaahan ilman*

*riskien arviointia*. Tämä on EIT:n mukaan erityisen tärkeää silloin, kun kauttakulkumaa ei kuuluu EIS:een. Lisäksi siirrettäessä henkilöä takaisin kauttakulkumaahan olisi otettava huomioon molemmat seikat eli onko hän vaarassa joutua kauttakulkumaassa EIS:n 3 artiklan vastaiselle kohtelulle sekä onko olemassa vaara, että hänet palautetaan alkuperämaahan. Puolan tapauksessa EIT täydensi tätä tulkintaa vielä siten, että palauttavan valtion tulisi selvittää, että hakijat pääsisivät vastaanottavassa maassa asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn.<sup>151</sup> Palauttavan valtion tulisi varmistua siitä, että vastaanottava maa on hakijoille turvallinen maa.<sup>152</sup> Tämä velvoite on erityisen tärkeä, jotta valtio ei syyllistyisi palautuskiellon vastaiseen menettelyyn.

Hallituksen esityksen mukaan rajaturvallisuuslain sääntely tarkoittaa poikkeamista ehdottomasta palautuskiellosta, jos katsotaan, että maahanpyrkijöiden asiaa ei tutkittaisi kohtuullisesti, objektiivisesti ja yksilöllisesti. Jos turvapaikkahakemusta ei tutkita asianmukaisesti, viranomaisen on käytännössä mahdotonta saada tietoa henkilön mahdollisesta riskistä joutua EIS 3 artiklan vastaiselle kohtelulle. Rajaturvallisuuslaki ei turvaa jokaiselle maahanpyrkijälle oikeutta hakea turvapaikkaa ja menettelyllistä suojaa siinä paikassa ja hetkellä, vaan oikeudet toteutuivat tältä osin valikoivasti.<sup>153</sup>

Hallituksen esityksessä todetaan, että ”kansallisilla lainsäädäntötoimilla ei voida poiketa ehdottomasta palautuskiellosta”. Esityksen mukaan ehdottomasta palautuskiellosta ei poiketa, koska rajaturvallisuuslain mukainen päätös rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen vain tietyllä päätöksessä tarkoitettulla alueella, jolloin hakija on mahdollista ohjata päätöksen piiriin kuulumattomille rajanylityspaikoille.<sup>154</sup> Lisäksi rajaturvallisuuslain 5 §:n poikkeuksilla on pyritty vaikuttamaan siihen, ettei rajaturvallisuuslaki johtaisi palautuskiellon vastaiseen menettelyyn. Olen todennut tämän ongelmalliseksi myös joukkokarkotus kiellon osalta, koska kyseisten poikkeusten tosiasiallinen soveltaminen jää yksittäisen rajavartiomiehen tapauskohtaisen välittömän arvion vastuulle.

Ongelmana on lisäksi se, että rajaturvallisuuslain päätöksen piiriin kuuluvalla rajanylityspaikalle saapuva henkilö käännytetään heti takaisin tekemättä palautuskiellon vaativaa selvitystä. Häntä ei siis oteta maahan ja siirrettä sieltä avoinna olevalle rajanylityspaikalle, vaan hänet palautetaan takaisin tulomaahansa. Näin ollen rajaturvallisuuslain mukaisessa menettelyssä ei voida varmistua siitä, ettei Suomen valtio syyllisty palautuskiellon vas-

<sup>151</sup> ks. myös Ilias ja Ahmed v. Unkari (47287/15) kohta 137

<sup>152</sup> ks. myös Ilias ja Ahmed v. Unkari (47287/15) kohta 148

<sup>153</sup> HE 53/2024 vp s. 41

<sup>154</sup> HE 53/2024 vp s. 42

taiseen menettelyyn. Hallituksen esityksessäkin on todettu, että kansallisilla lainsäädäntötoimilla kyseisestä ihmisoikeudesta ei ole mahdollista poiketa, johon rajaturvallisuuslaki kuitenkin voi johtaa.

Tapauksessa *Hirsi Jamaa v. Italia* EIT on nimenomaisesti määritellyt EIS 3 artiklan ehdotomaksi oikeudeksi. EIT on todennut, että *maahanmuuton ja turvapaikanhakijoiden kasvava määrä aiheuttaa painetta valtioille, eikä tämän aiheuttamia uhkia tule aliarvioida. Tämä ei kuitenkaan ole ollut EIT:n mukaan hyväksyttävä syy poiketa EIS 3 artiklan mukaisista velvoitteista*. EIT on lisäksi määritellyt, että valtio ei ole voinut vedota toisen valtion kanssa tehtyyn kahdenväliseen kansainväliseen sopimukseen EIS:n vastaisen menettelyn perusteena. Näin ollen EIT on määritellyt EIS:n muiden valtioiden välisten sopimusten yläpuolelle.

EIT:n mukaan *valtioilla on oikeus valvoa maahantuloa ja muodostaa oma maahanmuuttopolitiikkansa*, mutta sen tulisi tapahtua EIS:n ja muiden kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. EIT:n on erikseen täsmentänyt, että EIS:n mukaiset oikeudet tulee taata tehokkaina. Samalla valtioiden rajalla tapahtuvan valvonnan olisi torjuttava laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa sekä ehkäistävä jäsenvaltioiden turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansanterveyteen sekä kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvia uhkia. Tämä ei kuitenkaan oikeuta valtioita hallitsemaan maahanmuuttovirtoja EIS:n vastaisilla käytännöillä.

Tapauksessa *N.D. ja N.T. v. Espanja*, Espanjan valtio oli yrittänyt vedota menettelyn perusteena oikeuteensa vastata toisen valtion aseelliseen hyökkäykseen. Tästä EIT totesi, että YK:n jäsenvaltio ei voi vedota aseellisen hyökkäyksen torjumiseen, jos se ei ole tehnyt YK:n turvallisuusneuvostolle ilmoitusta aseellisesta hyökkäyksestä. Näin ollen, jotta valtio voi vedota vieraan valtion aiheuttaman aseellisen hyökkäyksen torjumiseen, valtion tulisi tehdä asiasta ilmoitus turvallisuusneuvostolle YK:n jäsenenä.

## 6 Oikeuden velvoittavuus

Haettaessa ratkaisua eri oikeusjärjestysten väliseen suhteeseen, palataan kysymyksiin oikeuden ontologiasta. Kyse on siitä, mitä on oikeus ja mihin sen velvoittavuus perustuu eli mikä on velvoittavaa oikeutta. Aiemmissa tutkielmani jaksoissa on tullut ilmi ristiriitaisuuksia ja jännitteitä eri oikeusjärjestelmien välillä. Rajaturvallisuuslaki on Suomessa voimassa olevaa oikeutta, mutta niin on myös EU-oikeuden mukaiset velvoitteet ja kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Eri oikeusjärjestelmien suhdetta voi pyrkiä yhteensovittamaan, johon olen myös tutkielmassani pyrkinyt. Olen pyrkinyt selvittämään, löytyykö EU-oikeudesta ja kansainvälisestä oikeudesta sellaisia keinoja, joilla poikkeaminen niiden mukaisista velvoitteista voisi olla mahdollista joissain tilanteissa ja millaisilla edellytyksillä. Kuitenkin tutkielmassani on tullut ilmi, että rajaturvallisuuslaki on vähintäänkin jännitteinen, ellei jopa ristiriitainen tiettyjen EU-oikeuden velvoitteiden ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, vaikka tuomioistuinten käytännöstä voidaan löytää tulkintoja, joilla EU-oikeudesta ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista voi olla jossain tilanteessa mahdollista poiketa. Miten sitten rajaturvallisuuslakia voidaan näistä ristiriitaisuuksista huolimatta soveltaa ja miten se voi olla voimassa olevaa oikeutta?

### 6.1 Oikeusfilosofiset suuntaukset

#### *Luonnonoikeus*

Antiikissa oikeuden olemusta ja velvoittavuutta pyrittiin selittämään vedoten yliluonnollisuuteen. Taustalla vaikutti ajatus etiikasta ja hyveopisto, mikä yhdisti oikeuden vahvasti arvoihin ja oikeudenmukaisuuteen. Filosofia korosti ikuista ja muuttumatonta oikeusjärjestystä, joka velvoitti ja rankaisi kaikkia riippumatta säädetyistä oikeudesta. Oikeus oli näin monitahoista ja sitä oli monenlaista. Luonnollinen oikeus koostui aina ja kaikkia sovellettavista periaatteista ja tämän luonnollisen oikeuden lisäksi oli säädännäistä oikeutta. Säädännäinen oikeus velvoitti ja vaikutti vain keisarin hallinnon alaisiin tahoihin. Säädetty oikeus nähtiin alisteisena luonnon oikeudelle ja luonnon oikeus sai velvoittavuutensa jostakin yliluonnollisesta.

Keskiajalla tähän oikeudelliseen filosofiaan yhdistettiin uskonto ja jumalallisuus. Skolasitikkojen pyrkimyksenä oli sovittaa antiikin aikaiset filosofiset tekstit yhteen kristinuskon teologian näkemysten kanssa.<sup>155</sup> Oikeus nähtiin monikerroksisena ilmiönä, johon kuului jumalallinen ja luontainen oikeusjärjestys sekä ihmisten säätämiä oikeusnormeja.<sup>156</sup> Ju-

<sup>155</sup> Tieteen termipankki 3.2.2025: Filosofia:skolastiikka. (Tarkka osoite: <https://tieteentermipankki.fi/wiki/Filosofia:skolastiikka>.)

<sup>156</sup> Akvinolainen, 2002, kysymys 91

malallinen ja luontainen oikeusjärjestys oli yhtenevä ihmisen keskeisimmän päämäärän, hyvän elämän, kanssa ja ihmisten säätämät oikeusnormit toteuttivat tätä enemmän tai vähemmän. Oikeuden velvoittavuus nojasi iankaikkiseen oikeuteen, josta kaikki oikeus oli johdettavissa.<sup>157</sup> Jos säädetty oikeus poikkesi luonnonoikeudesta, se oli oikeuden vääristymä eikä siten oikeutta lainkaan.<sup>158</sup> Samalla oikeus oli tiiviisti kytköksissä moraalifilosofiiaan.

1600-luvulla alkaneella valituksen ajalla kirkon poliittinen valta heikkeni ja siirtyi suvereenille aluevaltioille, jolloin oikeus ja sen velvoittavuus täytyi perustaa eri tekijöihin kuin aiemmin. Samalla tieteen nousu johti ajatukseen myös oikeuden tieteellistämisestä. Valitusajan löytöretket ja eurooppalaisten törmääminen uusiin oikeuskulttuureihin ja ajatuksiin oikeudesta, vaikuttivat myös oikeuden filosofiseen muutokseen. Valitusajan luonnonoikeuden edustajat, protestantit, eivät pitäneet skolastikkojen näkemystä oikeudesta todellisuutta vastaavana, mutta ateismia pidettiin edelleen tuomittavana. Keskeiseksi muodostui oikeuslähteet ja se, miten voitiin luoda uskottava oikeudellinen kokonaisnäkemys astumatta teologien varpaille. Oikeus nähtiin edelleen monitahoisena, johon kuului yleismaallinen luonnonoikeus, siviili- ja julkisoikeus sekä moraalinen teologia.<sup>159</sup> Säädettyä oikeutta pidettiin edelleen alisteisena luonnonoikeudelle, joka pohjautui ajatukseen siitä, että Jumala on luonut ihmisen sosiaaliseksi ja rationaaliseksi olennoiksi, joten ihmisellä ei ole muuta vaihtoehtoa kuin noudattaa luonnonoikeutta. Luonnonoikeuden säännöt taas velvoittivat, koska ne olivat oikeamielisen järjen nojalla välttämättömiä yhteiselölle.<sup>160</sup>

Tämän hetkiseen yhteiskuntaan on haastava yhdistää luonnonoikeudellisia ajatuksia oikeuden olemuksesta ja velvoittavuudesta. Esimerkiksi yhteiskunnan maallistuminen, globalisaatio ja säädännäisen oikeuden lisääntyminen ovat vaikuttaneet käsityksiin oikeudesta. Moderni luonnonoikeus kehittyi maailmansotien jälkeen vastapainoksi oikeuspositivistisille teorioille. Sen luonnonoikeudellisuus on kuitenkin minimalistista eli kaikki mitä jää jäljelle, kun luonnonoikeudesta poistetaan historiallis-uskonnollinen kehys. Luonnonoikeutta ei oikeastaan pidetä edes oikeusjärjestyksenä, joten säädetty oikeus ei ole alisteista sille. Luonnonoikeuteen kuuluu periaatteet ja lähtökohdat, jotka ovat kaikelle oikeudelle yhteisiä. *Fuller* puhuu niin kutsutuista oikeuden pelisäännöistä, joita oikeuden on pakko noudattaa ollakseen oikeutta. Oikeuden tulee olla muun muassa julkista ja

<sup>157</sup> Akvinolainen, 2002, kysymykset 91-96

<sup>158</sup> Akvinolainen, 2002, kysymys 95 artikla 2

<sup>159</sup> Pufendorf, 1691, The authors's Preface s. 17

<sup>160</sup> Pufendorf, 1691, The author's Preface s. 17-18

ymmärrettävää.<sup>161</sup> Fullerin mukaan oikeus on olemukseltaan tavoitteellista toimintaa ja sen velvoittavuus riippuu vaikutuksista, siitä kuinka hyvin oikeus toteuttaa tavoitettaan.<sup>162</sup>

### *Oikeuspositivismi*

Oikeuspositivistien päämääränä on ollut tieteellistä filosofia ja ihmistieteellinen tutkimus perustamalla ne empirismille ja luonnontieteiden tutkimusihanteille. Heidän ajatukseenaan on ollut, että on olemassa objektiivista oikeudellista tietoa, jota saadaan tutkimalla ihmisten asettamia oikeusnormeja. Oikeus on olemukseltaan ihmisten luomia normeja ja oikeuden velvoittavuus perustuu normihierarkiaan, jossa alemman asteinen normi on alisteista ylemmän tason normille. Loogisen päättelyn lopputuloksena on tilanne, jossa ylimmän asteista säädännöistä normia ei ole pystytty selittämään hierarkian avulla, joten esimerkiksi Kelsen pyrki selittämään tämän velvoittavuutta perusnormin kautta. Hart taas haki selitystä tunnistamissäännön avulla. Oikeus haluttiin erottaa täysin kaikesta muusta, kuten politiikasta, arvoista ja moraalista. Siten velvoittavuutta ei kytketty enää sen hyväksyttävyyteen vaan pätevyyteen, joka ratkeaa normihierarkialla.

Kelsenin perusnormi on oletus, jonka mukaan oikeusjärjestelmän normit ovat päteviä. Se ei ole kirjoitettu laki vaan hypoteettinen periaate, joka täytyy olettaa olevaksi johtuen oikeuden logiikasta. Se ei kuitenkaan kerro mitään oikeuden moraalista oikeutuksesta, koska Kelsen pyrki erottamaan oikeuden kaikesta muusta, kuten moraalista ja oikeudenmukaisuuskäsityksistä.<sup>163</sup> Samaan aikaan, kun Kelsen pyrki tekemään eroa luonnonoikeudellisiin teorioihin oikeuden yliluonnollisista perusteista ja oikeudenmukaisuuskäsityksistä, hänen teoriansa lopulta päätyi perusnormiin, joka on jotakin yliluonnollista. Ymmärrän Kelsenin oikeusteorian lopulta pohjautuvan luonnonoikeudelliseen ajatukseen oikeuden olemassaolosta.

### *Oikeusrealismi*

Oikeusrealistit painottavat säädännällisen oikeuden sijaan oikeutta käytännössä. Heidän mukaansa säädetyt oikeusnormit ovat abstrakteja kuvauksia, eivätkä ne oikeastaan kerro oikeudesta mitään. Radikaaleimmillaan oikeusrealismi keskittyy yksinomaan tuomioistuinten ratkaisuihin, ja keskiössä ovat jopa tuomarien henkilökohtaiset asenteet. Oikeus on olemukseltaan päätöksiä ja ennustuksia tulevista ratkaisuista ja sen velvoittavuuden alkuperä on ratkaisuissa. Koska oikeus on ennustus, oikeudellinen tieto on tilannekoh-

---

<sup>161</sup> Fuller, 1964, s. 39

<sup>162</sup> Fuller, 1964, s. 145 ja Fuller, 1968, s. 19-22

<sup>163</sup> Kelsen, 1992, s. 59-63

taista ja epävarmaa.<sup>164</sup> Tosin ne sitovat vain yksittäisessä tapauksessa, koska tuomari ei voi vaikuttaa tulevaisuuteen. He uskovat oikeudenkäytön perustuvan tuomari yksilöön, jota ohjaa ennakkواسenteet, kuten kaikkea ihmisten päätöksentekoa. *Frankin* mukaan oikeudelliseen päätöksentekoon vaikuttavia henkilökohtaisia tekijöitä voivat olla muun muassa koulutus, etninen tausta, yhteiskuntaluokka, poliittiset mielipiteet, moraali ja kokemukset. Nämä henkilökohtaiset tekijät voivat olla myös tiedostamattomia.<sup>165</sup>

Skandinaavinen oikeusrealismi ei ole yhtä radikaalisti kiinni tuomioistuinten ratkaisuihin kuin amerikkalainen oikeusrealismi on. Skandinaavisessa oikeusrealismissa oikeuden olemus nähdään olevan yksilöiden jakama aate, jonka kautta asioille annetaan merkityksiä ja tavoitteita. Oikeuden velvoittavuus perustuu siihen, että normeja todella noudatetaan ja ne koetaan sosiaalisesti sitoviksi.<sup>166</sup> Tällä viitataan nimenomaan noudattamiseen tuomioistuimissa, ei niinkään yksittäisten kansalaisten tekoihin.

Ross selittää tätä shakkivertauksen avulla. Shakki on sosiaalinen ilmiö, jossa pelaajat noudattavat sääntöjä. Säännöt käskvät pelaajia toimimaan tietyllä tavalla ja ne ovat sosiaalisesti sitovia. Ongelmana on, mitkä ja millä perusteilla pelisäännöt ovat soveltamiskelpoisia. Pelaajia voidaan tarkkailla ja pyrkiä löytämään lainalaisuudet (behaviourist manner). Näin ei kuitenkaan voida erottaa pelin sääntöjä pelaajien tavoista. Sääntöjä voidaan lukea auktoritatiivisista teksteistä, kuten lajiliiton päätöksistä tai shakkikirjoista (authoritative regulations). Näin ei kuitenkaan voida varmistua siitä, että sääntöjä todellisuudessa noudatetaan. Siten ainoa tapa selvittää todelliset säännöt, on kysyä pelaajilta, millä säännöillä he pelaavat.<sup>167</sup>

## 6.2 Oikeusfilosofisten suuntausten yhdistäminen teemaan

Kontekstina nyt käsillä olevassa tapauksessa on maahanmuutto, turvapaikanhaku ja kansainvälinen suojelu. Voiko ihmisoikeuksista, jotka pohjautuvat näihin yleiskäsitteisiin, kuten palautuskielto, poikkeaminen johtaa yleisempään päätelmään siitä, että poikkeaminen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista on mahdollista kansallisen turvallisuuden ja täysivaltaisuuden suojelemisen perusteella kansallisen tahtotilan ollessa riittävän suuri ja onko ehdottomista ihmisoikeuksista poikkeaminen tällöin kuitenkin mahdollista?

Esitin kontekstina olevan maahanmuutto, mutta maahanmuutto tässä tilanteessa on enemmänkin joutunut mukaan seurauksena muista toimista. Tilanne pohjautuu siihen, että Venäjä loukaten toisen tunnustetun valtion suvereniteettia hyökkäsi vuonna 2022

<sup>164</sup> Holmes, 1897, s. 458

<sup>165</sup> Frank, 1949, s. 105-106

<sup>166</sup> Ross, 2019, § 3 s. 23

<sup>167</sup> Ross, 2019, § 3 s. 20-23

Ukrainaan aseellisesti. Tämän jälkeen ja myös ennen hyökkäystä Unkari, Puola, Liettua ja Suomi ovat joutuneet Venäjän ja Valko-Venäjän välisillä raja-alueilla hybridivaikuttamisen kohteeksi, joista näkyvin muoto on ollut maahanmuuttajien välineellistäminen. Vuonna 2021 matkatoimistot aloittivat erityisesti Irakissa matkapakettien myymisen Valko-Venäjälle ja sosiaaliseen mediaan ilmestyi kuva- ja videomateriaalia tavallisilta minskiläisiltä, joiden mukaan kaupunki oli täytynyt Lähi-idästä saapuneista ”turisteista”. Maahanmuuttajia on välineellistetty myös aiemmin Suomen lähihistoriassa muun muassa vuosina 2015-2016, jolloin Venäjän viranomaiset alkoivat yhtäkkiä päästää rajojen yli satoja kolmansien maiden kansalaisia.<sup>168</sup> Maahanmuuttajien välineellistäminen ei ole vain Venäjän rajalla tavattu ilmiö, vaan esimerkiksi Turkki käyttää avoimesti maahanmuuttajia neuvotteluvälineenä ja painostuskeinona Euroopan unionin kanssa uhaten päästää pakolaisvirrat rajansa yli EU:n alueelle.

Onko kontekstina siten enemmänkin toisen valtion vihamielinen toiminta toista valtiota vastaan? Tässä maahanmuuttajat ovat vain välineenä. Tähänhän ilmiöstä käytetty termi ”välineellistetty maahantulo” viittaa. Kun kansallisen turvallisuuden ja täysivaltaisuuden vastapuoleksi asetetaan toisen valtion vihamielinen toiminta ja loukkaukset tähän täysivaltaisuuteen sekä uhat turvallisuuteen, tuntuu muuttuvan helpommaksi ajatus siitä, että kyllähän valtiolla, myös oikeusvaltiolla, tulee olla mahdollisuus puolustautua tällaista toimintaa vastaan. Tälle kannalle on asettunut myös Eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen 30.5.2024 antamassa lausunnossaan perustuslakivaliokunnalle:

*”Mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy olla oikeus ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat vaaran torjumiseksi välttämättömiä. Näin on mielestäni myös siinä tilanteessa, että välttämättömät torjuntatoimenpiteet näyttäisivät olevan ristiriidassa edellä mainittujen normien kanssa, jos niitä laadittaessa ja niihin sitouduttaessa kyseisen kaltaista vakavaa varaa aiheuttavaa toimintaa ei ole osattu ottaa huomioon.”*<sup>169</sup>

Jos toinen valtio käyttää suvereeniuttaan vihamielisessä toiminnassa toista suvereenia valtiota kohtaan, täytyy tällä kohteena olevalla valtiolla olla keinot puolustautua. Tämä on havaittavissa myös tällä hetkellä Ukrainan tukemisena. Yksikään EU:n jäsenvaltio ei ole kyseenalaistanut Ukrainan mahdollisuutta ja oikeutta puolustautua. Ukrainaa on tuettu voimakkaasti, ei vain sanoin ja sympatioin, vaan konkreettisesti aseellisesti ja rahallisesti.

<sup>168</sup> Stenström, 2023, s. 190

<sup>169</sup> Asiantuntijalausunto Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia 30.5.2024, s. 3; myös perustuslakivaliokunta lausunnossaan 26/2024 vp. nostaa tämän esille kappaleessa 49 ja hallintovaliokunta mietinnössään 15/2024 s. 4

Onko aseellinen hyökkäys sitten hyväksyttävämpi syy puolustautua, kun muut valtion suvereenisuutta loukkaavat toimet?

Totesin aiemmin, että maahanmuuttajia käytetään ”vain” välineenä tässä yhteydessä. Kun puhutaan toisten ihmisten käyttämisestä välineenä, ”vain” sanan käyttäminen tuntuu olevan virheellinen ja vähättelevä. Lisäksi ottaen huomioon sen, että tapauksessa käytetään välineenä henkilöitä, jotka jo valmiiksi pakenevat sotaa, erilaisia kriisejä ja vainoja. Tilannehan on siis sama kuin aseellisessa konfliktissa, mutta välineenä eivät olekaan aseet vaan ihmiset. Aseellista konfliktia vastaan puolustautuminen näyttäisi olevan yleisesti hyväksyttyä, mutta miten silloin, kun aseena ei olekaan ohjukset ja tykit, vaan ihmiset?

Palaan vielä ajatukseen riittävästä poliittisesta konsensuksesta. Onko periaatteessa minä tahansa lain säätäminen mahdollista, jos on riittävä poliittinen konsensus? Oikeuden ja lakien alkuperää, hyväksyttävyyttä ja voimassaoloa on pohdittu oikeustieteellisessä kirjallisuudessa oikeastaan aina antiikin Kreikasta lähtien ja todennäköisesti myös sitä aiemmin, tosin sitä ennen tätä ei ole pystytty dokumentoimaan. Näihin kysymyksiin on pyritty vastaamaan erilaisin teorioin.

Luonnonoikeudessa oikeuden pätevyys yhdistettiin luonnollisiin lakeihin ja luonnonoikeudellisiin periaatteisiin. Klassisessa luonnonoikeudessa luonto viittasi ikuisten lakien hallitsemaan maailmankaikkeuteen, jossa ihmisellä on oma luonnollinen paikkansa ja oma luonnollinen päämääränsä. Uuden ajan alun luonnonoikeudellisessa ajattelussa oikeuteen katsottiin kuuluvan luonnolliset lait, jotka koostuivat yleisistä moraaliperiaatteista. Nämä ymmärrettiin ulkoapäin annettuina rajoina ja pätevyysehtoina inhimillisen lainsäätäjän säätämille laeille. Jos säädetty laki oli ristiriidassa luonnollisen lain kanssa, se menetti pätevyytensä, jolloin sitä ei tarvinnut noudattaa tai se ei ollut laki lainkaan.<sup>170</sup>

Traditionaalisessa oikeuspositivismissa oikeusjärjestys perustuu tietoiseen inhimilliseen toimintaan ja erityisiin oikeuden asettamiskriteereihin eli eduskunnan ja tuomarin päätöksiin sekä erotteluun yhteiskunnallisen olemisen ja moraalijärjestyksen välillä. *Tuorin* esittelemä kriittinen oikeuspositivismi ei hyväksy jyrkkää erottelua moraalijärjestyksen ja yhteiskunnallisen järjestyksen välillä. Kriittinen oikeuspositivismi perustuu ajatukseen oikeuden kerrostuneisuudesta. Pintatason muodostavat lainsäätäjän antamat lait, tuomareiden päätökset ja oikeustieteen harjoittajien kannanotot. Pinnan alla vaikuttaa oikeuskulttuuri, oikeuden syvärakenne. Kriittisessä oikeuspositivistisessä ajattelussa normaalin hyväksyttävyyden, sisällöllinen pätevyys, on mahdollista kiistää ainakin periaatteessa

---

<sup>170</sup> Letto-Vanamo, 2020 s. 44-45

myös sellaisten normien osalta, jotka on asetettu valtiosäännön edellyttämässä järjestyksessä.<sup>171</sup>

Nykykaaiseen järjestelmään, jossa oikeastaan kaikki toiminta on lailla säänneltyä ja lait säädetään parlamenteissa, joihin valitaan edustajat tavallisista kansalaisista vaaleilla, ei näytä enää sopivan luonnonoikeusajatuksellinen lähestymistapa. Lait säädetään sellaisiksi kuin ne ovat, koska niistä on riittävä poliittinen konsensus. On siis mahdollista, ainakin teoriassa, että ihan minkälainen tahansa laki voidaan säätää, kunhan siitä on riittävä yksimielisyys. Jos tämä konsensus ulotetaan parlamentin ulkopuolelle koko kansaan ja laajemminkin kansainvälisesti, laajenee mahdollisuudet siitä, millaisia lakeja säädetään. Lopulta kaikki näyttäisi pohjautuvan ihmisten tahtoon ja tarkemmin yhtenevään tahtoon asiantilasta. Kun tähän yhteyteen otetaan käsite ehdottomista ihmisoikeuksista, termi ”ehdoton” alkaa näyttää suhteelliselta. Myös nämä ”ehdottomat” ihmisoikeudet ovat riittävällä konsensuksella voimassa. Entä jos tätä konsensusta ei enää olekaan?

Olen koko tutkielmani verran käsitellyt sitä, kuinka EU-oikeudesta ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista voidaan poiketa ja millä perusteilla tämän hetkisen oikeuden ja oikeuskäytännön mukaisesti näin voisi olla. Eli perusteita, joilla voimassa olevan oikeusjärjestelmän mukaan voisi olla hyväksyttävää poiketa toisista voimassa olevista normeista. Tästä nousee kysymys oikeuden velvoittavuudesta ja siitä, mikä on oikeastaan voimassa olevaa oikeutta.

Monet asiantuntijat kyseenalaistivat mahdollisuutta soveltaa rajaturvallisuuslakia käytännössä, koska viranomaisia ja tuomioistuimia velvoittavat myös oikeusjärjestelmän muut säännökset.<sup>172</sup> Esimerkiksi PL:n 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen ja PL 106 §:n mukaan, jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle. Lisäksi EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä vahvistettu periaate EU-oikeuden ensisijaisuudesta velvoittaa erityisesti tuomioistuimia sekä SEUT 267 artiklassa on asetettu kansallisille tuomioistuimille jopa velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta EU-oikeuden tulkinnasta. Vaikka laki säädettäisiin poikkeuslakina perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, ei se mahdollista poikkeamista EU-oikeudesta ja kansainvälisistä velvoitteista.

<sup>171</sup> Letto-Vanamo, 2020 s. 45-47

<sup>172</sup> ks. esim. tutkijatohtori Milka Sormunen, asiantuntijalausunto 4.6.2024 s. 12; professori Sakari Melander, asiantuntijalausunto 6.6. 2024 s. 8-9

Oikeuden voimassaolosta, hyväksyttävyyden ja velvoittavuudesta on hyvä esimerkki toisen maailman sodan Saksasta. Tuolloin Saksassa viranomaiset noudattivat voimassa olevaa lainsäädäntöä. Tämä voimassa oleva oikeus kuitenkin velvoitti viranomaiset hyvin epäinhimillisiin tekoihin. Kyse on nimenomaan kysymyksestä siitä, milloin oikeus on velvoittavaa ja milloin se on voimassa. Onko oikeus voimassa olevaa silloin, kun se on säädetty lain mukaisessa järjestyksessä? Näin näyttäisi olevan ajatuksena länsimaaisissa legalistisissa oikeusjärjestelmissä, johon myös Suomi on perinteisesti lukeutunut. Entä jos nämä säädökset ovat vastoin oikeuden syvärakenteeseen kuuluvia moraalisia käsityksiä ja arvoja?

Nyt kysymyksessä olevassa rajaturvallisuuslaissa ei ehkä ole kysymys niin räikeästä tilanteesta, kuin natsisaksa esimerkissä oli, mutta kysymys on sama. Milloin oikeus velvoittaa? Velvoittaako rajaturvallisuuslaki viranomaisia toimimaan lain mukaisesti, vaikka se on vastoin EU-oikeutta ja kansainvälisiä sopimuksia. Silloinhan päädytään tilanteeseen, jossa EU-oikeus ja kansainväliset velvoitteet eivät velvoittaisi. Mutta myös ne ovat säädetty tavalla, jonka miellämme voimassa olevaksi.

Totesin aiemmin, että riittävän suurella poliittisella konsensuksella näyttäisi olevan mahdollista poiketa myös ”ehdottomista” ihmisoikeuksista. Voisiko tämän poliittisen konsensuksen yhdistää myös oikeuden velvoittavuuteen ja voimassaoloon? Tilanne, jossa oikeuden voimassaolo ja velvoittavuus kytketään aina käsillä olevaan poliittiseen konsensukseen, näyttää suhteellisen epävakaalta tilanteelta. Mutta kun tarkastelee historiaa, voi huomata merkkejä siitä, että ehkä asia todellisuudessa onkin niin. Valtioissa on saatu aikaan monenlaisia asioita, vaikka niin sanotusti voimassa olevan oikeuden kannalta tilanne on näyttänyt mahdottomalta, kunhan poliittinen tahtotila on ollut riittävä. Ross on puhunut tästä shakkivertauksensa avulla siten, että lopulta on kysyttävä ”pelaajilta” eli oikeuden käyttäjiltä, millä ”säännöillä he pelaavat” eli mitä oikeutta he noudattavat.

## 7 Johtopäätökset

Rajaturvallisuuslaki säädettiin kesällä 2024 osana Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelmaa, jonka yhtenä tavoitteena on rajaturvallisuuden varmistaminen, varautuminen hybridiuhkiin ja valmiuden, varautumisen ja hallinnon kantokyvyn huomioiminen. Rajaturvallisuuslain tarkoituksena on torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Lain soveltamisedellytysten täyttyessä valtioneuvosto voi antaa päätöksen, jolla kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajoitetaan tietyillä rajanylityspaikoilla. Samalla kolmansien maiden kansalaisten tai kansalaisuudettomien henkilöiden maahanpääsy estetään ja laittomasti maahansaapuneet poistetaan maasta.

Rajaturvallisuuslaki sisältää lain mukaisesta menettelystä poikkeamisen tietyissä tilanteissa. Poikkeuksellisissa tilanteissa henkilöltä voidaan ottaa kansainvälistä suojelua koskeva hakemus vastaan. Tällaisia henkilöitä ovat erityisen haavoittavassa asemassa olevat henkilöt sekä henkilöt, jotka ovat todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi. Tämän tapauskohtaisen arvion henkilöstä tekee rajavartiomies välittömästi rajanylityspaikalla henkilön tavattuaan.

Rajaturvallisuuslaki poikkeaa EU:n menettelydirektiivin mukaisesta pääsääntöisestä menettelystä maahanmuutto- ja turvapaikka-asioissa. Menettelydirektiivi 6 artiklassa on määritelty henkilön oikeus päästä maahanmuutto- ja turvapaikkamenettelyyn. Kyseinen direktiivi ei sisällä säännöksiä, jotka oikeuttaisivat pääsääntöisestä menettelystä poikkeamisen jäsenvaltioiden kansallisessa lainsäädännössä. Ainoastaan direktiivin 6(5) artikla sisältää poikkeuksen pääsääntöisestä menettelystä, jonka mukaan lähtökohtaisesti sovellettavia määräaikoja on mahdollista pidentää kolmansien maiden kansalaisten poikkeuksellisen suuren määrän takia.

Lisäksi SEUT 78(3) artiklan mukaan kolmansien maiden kansalaisten äkillisestä joukoittaisesta maahantulosta johtuen neuvosto voi hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä jäsenvaltion hyväksi. Käytännössä näihin toimenpiteisiin ei ole lukeutunut kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen tai ihmisten käännnyttäminen rajalta ja maasta poistaminen. Neuvosto on ehdottanut muita toimenpiteitä aiemmin muille jäsenvaltioille, mutta lopulta niitä ei ole koskaan otettu käyttöön, vaan ehdotetut toimenpiteet ovat jääneet vain ehdotuksiksi. Myöskään uusi voimaan tullut EU:n kriisiasetus ei mahdollista kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamista ja ihmisten käännnyttämistä rajanylityspaikoilta.

Rajaturvallisuuslaki siis poikkeaa EU-oikeuden pääsääntöisestä menettelystä, eikä sen menettely ole myöskään EU-oikeuteen kuuluvien poikkeuksellisten toimenpiteiden mukainen. Tämä johtaa siihen, että rajaturvallisuuslaki on ristiriidassa myös perusoikeuskirjan 18 ja 19 artikloissa turvattujen oikeuksien kanssa. Rajaturvallisuuslain hallituksen esityksen mukaan rajaturvallisuuslakia voidaan soveltaa tästä huolimatta, koska voidaan katsoa olevan kyse tilanteesta, jonka yhteydessä poikkeaminen EU-oikeudesta SEUT 72 artiklan ja SEU 4(2) artiklan nojalla yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi taikka sisäisen tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi voi olla mahdollista.

EU-tuomioistuimessa on kehittynyt pitkän ajan kuluessa vakiintunut tulkintalinja SEUT 72 artiklan ja SEU 4(2) artiklan tulkinnasta. Rajaturvallisuuslain hallituksen esityksen mukaan kyseistä tulkintaa ei voida soveltaa Suomen tilanteeseen, koska EU-tuomioistuimessa ei ole ollut ratkaistavana samankaltaista hybrdivaikuttamisen tilannetta, jossa käytetään välineellistettyä maahantuloa. Olen päätenyt hallituksen esityksen kanssa eriävään tulkintaan, koska EU-tuomioistuimessa on tuoreeltaan ollut ratkaistavana hyvinkin tosi-seikoiltaan yhteneviä tapauksia. Tuomioistuimessa on ollut ratkaistavana tilanteita, joissa jäsenvaltioihin on julistettu hätätila tai kriisitilanne joukoittaisen maahantulon takia; jäsenvaltiot ovat olleet hybrdivaikuttamisen kohteena, jota on toteutettu nimenomaan joukoittaisella maahantulolla; tapauksissa kolmansien maiden kansalaisilta on tosiasiallisesti viety mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus; tapauksissa on sovellettu erityismenettelyä, jossa ei varmisteta EU-oikeuden noudattamista ja tapauksissa on vedottu yleiseen uhkaan jäsenvaltion sisäiselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle.

EU-tuomioistuimen tulkintakäytäntö on ollut vakiintunutta, eikä sen tulkintalinjoissa ole ollut havaittavissa muutoksia edes tuoreimmissa tapauksissa, joissa on ollut kyse hybrdivaikuttamisesta maahantulijoita hyväksikäyttämällä. EU-tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioiden asiana on määritellä keskeiset turvallisuusetsunsa ja toteuttaa niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet. Kuitenkin pelkäämään se, että kansallinen toimenpide on annettu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei voi johtaa siihen, että EU-oikeutta ei sovelleta, ja vapauttaa jäsenvaltioita velvollisuudesta noudattaa EU-oikeutta. Siten jäsenvaltiot eivät voi kukin yksinään määritellä yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien vaatimustensa ulottuvuutta.

EU-oikeudesta poikkeavan jäsenvaltion olisi näytettävä toteen tarve turvautua poikkeukseen yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevien

velvollisuuksiensa hoitamiseksi. Tällaiset mahdolliset häiriöt on kyettävä osoittamaan oikeudellisesti riittävällä tavalla, eikä siihen riitä pelkästään, että todetaan toimenpiteen olevan annettu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Jäsenvaltion olisi siis kyettävä näyttämään toimenpiteen vaikutus tavoitteisiin ja, että toimella on todellisuudessa saavutettu haluttu tavoite.

Yleisen järjestyksen käsite edellyttää, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuisen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta. Tällainen voi olla esimerkiksi valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, olosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka.

Jäsenvaltion tulisi kyetä näyttämään toteen tarve turvautua poikkeukseen yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevien velvollisuuksien hoitamiseksi. Riittävää ei ole pelkästään, että jäsenvaltio toteaa toimenpiteen olevan annettu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, vaan jäsenvaltion olisi kyettävä näyttämään konkreettisesti se, mitä joukoittainen maahantulo on aiheuttanut ja, että poikkeuksellinen toimenpide auttaa estämään tämän.

Kansallinen lainsäädäntö, jossa jätetään harkintavaltaa tutkia kansainvälistä suojelua koskeva hakemus hakijan haavoittuvan aseman tai muiden poikkeuksellisten olosuhteiden perusteella ei ole täyttänyt EU-oikeuden vaatimuksia EU-tuomioistuimen käytännössä.

EU-tuomioistuimen mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. Jäsenvaltio vastaa ensisijaisesti tärkeää intressiä suojella valtion keskeisiä tehtäviä ja yhteiskunnan perustavanlaatuisia etuja. Kansallisen turvallisuuden takaamista koskeva tavoite yhdessä luettuna SEU 4(2) artiklan kanssa on tärkeämpi kuin muut tavoitteet, ja etenkin rikollisuuden torjumista yleensä ja yleisen turvallisuuden suojaamista koskevat tavoitteet. Tällä voidaan oikeuttaa toimenpiteitä, joilla puututaan perusoikeuksiin vakavammin.

Mahdollisuutta poiketa EU-oikeudesta näillä perusteilla on vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan tulkittava suppeasti. Suppea tulkinta yhdistettynä siihen, että EU:n perussopimuksesta löytyy säännös joukoittaisen maahantulon aiheuttamaan hätätilanteeseen, tekee poikkeamismahdollisuudesta entistäkin rajatumpaa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö ei kuitenkaan täysin poissulje jäsenvaltion mahdollisuutta poiketa EU-oikeudesta vedoten SEU 4(2) ja SEUT 72 artikloihin. Poikkeamisen perustelujen ja hyväk-

syttävyyden täyttäessä EU-tuomioistuimen asettamat kriteerit, poikkeaminen voi siis olla mahdollista.

Jokaisella kolmannen maan kansalaisella on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jäsenvaltion rajoilla ilmoittamalla asianomaiselle viranomaiselle halunsa saada kansainvälistä suojelua. Niin kutsutun pushback-menettelyn on todettu olevan EU-oikeuden vastaista, koska se estää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä koskevan oikeuden käyttämisen ja näin ollen tällaisen hakemuksen jättämistä ja tarkastelusta muodostuvan menettelyn kulun EU-oikeudessa säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti. Pushback-menettelyssä on kyse menettelystä, jossa kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt käännytetään pois siten, etteivät he voi jättää kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta. Tämä menettely on menettelydirektiivin 6 artiklan ja perusoikeuskirjan 18 artiklan vastaista, jolloin se voi loukata palautuskielto periaatetta.

EIS 2 artiklan mukaan jokaisella on oikeus elämään ja 3 artiklassa kielletään kidutus. EIS 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklassa kielletään joukkokarkotus. Lisäksi Geneven pakolaissopimuksen 33 artikla sisältää joukkokarkotuksen kiellon ja palautuskiellon. Suomen kansallisen perustuslain 9.4 §:n säännös ei mahdollista poikkeamista palautuskiellosta edes rikollisen toiminnan kohdalla. Tämä johtuu EIS 3 artiklan kidutuksen kiellosta. EIS 15 artikla kyllä sallii joitakin poikkeuksia EIS:n velvoitteista ja oikeuksista esimerkiksi sodan ja muun hätätilan aikana, mutta 3 artiklasta ei ole mahdollista poiketa silloinkaan. Siten EIS:n palautuskielto on ehdoton ja se on määritelty ehdottomaksi myös Suomen kansallisessa perustuslaissa.

EIT on antanut useita ratkaisuja, joissa se on tulkinut palautuskiellon, joukkokarkotuskiellon ja EIS 2 ja 3 artiklojen suhdetta. Rajaturvallisuuslain hallituksen esityksessä on todettu, että EIT:n aiempaa ratkaisukäytäntöä ei voida käyttää apuna tulkittaessa rajaturvallisuuslakia, koska EIT:ssä ei ole ollut vastaavia tilanteita ratkaistavana. Lisäksi EIT:n ratkaisukäytäntöä on luonnehdittu evolutiiviseksi ja dynaamiseksi. EIT:n tulkintakäytäntö kyseisten periaatteiden osalta on kuitenkin hyvin vakiintunutta, eikä ratkaisut ole antaneet aihetta olettaa, että EIT muuttaisi esimerkiksi tulkintaa 3 artiklan ehdottomuudesta.

EIT:n mukaan, jos maahantulijalla on ollut mahdollisuus laillisiin maahantulomenettelyihin, mutta niitä ei ole hyödynnetty johtuen maahantulijan omasta menettelystä, valtio ei syyllisty joukkokarkotukseen. Valtioilla olisi EIS:een perustuva velvoite taata laillisten maahantulomenettelyjen saatavuus, jotta valtio ei syyllisty joukkokarkotukseen. Valtio voi syyllistyä joukkokarkotuskiellon rikkomiseen silloin, kun päätöksen kansainvälisestä suo-

jelusta eivät huomioi yksilöllisesti hakijoiden tilannetta, vaan ovat osa laajempaa käytäntöä kieltäytyä ottamasta vastaan turvapaikkahakemuksia.

EIT:n mukaan valtion menettely voi olla EIS 3 artiklan vastaista, jos on olemassa perusteltu syy uskoa, että maahantulijaa uhkaa todellinen vaara joutua artiklan vastaisen kohtelun kohteeksi. Pelkkä perusteltu syy uskoa tällaisen vaaran olemassaolosta riittää. Henkilön ei ole tarvinnut joutua tällaisen menettelyn kohteeksi käytännössä. Arvioidessa todellisen vaaran olemassaoloa, olisi kiinnitettävä huomiota niihin tosiseikkoihin, jotka valtiolla oli tai olisi pitänyt olla maastapoistamishetkellä. Tätä arvioidaan objektiivisesti ulkopuolelta, eikä kyseessä ole jokaisen valtion oma subjektiivinen näkemys asiasta.

Siirrettäessä maahantulijaa takaisin kauttakulkumaahan on varmistettava, että kauttakulkumaa tarjoaa riittävät takeet sen estämiseksi, ettei henkilö siirretä lähtömaahan ilman riskien arviointia. Tämä on erityisen tärkeää silloin, kun kauttakulkumaa ei ole EIS:n sopimusvaltio. Valtion olisi otettava huomioon, onko henkilö vaarassa joutua kauttakulkumaassa EIS 3 artiklan vastaiselle kohtelulle sekä onko olemassa vaara, että hänet palautetaan alkuperämaahan. Palautettavan valtion tulisi selvittää pääsevätkö hakijat vastaanottavassa maassa asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn ja samalla tulisi varmistua siitä, että vastaanottava maa on hakijoille turvallinen maa.

EIT on ratkaisuihissaan kiinnittänyt huomiota siihen, että maahanmuutto ja turvapaikanhakijoiden kasvava määrä aiheuttaa painetta valtioille, eikä tämän aiheuttamia uhkia tule aliarvioida. Tämä ei kuitenkaan ole hyväksyttävä syy poiketa EIS 3 artiklasta. Valtioilla on oikeus valvoa maahantuloa ja muodostaa oma maahanmuuttopolitiikkansa, mutta sen tulisi tapahtua EIS:n ja muiden kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti. EIS:n oikeudet tulee taata tehokkaina. Valtioiden rajalla tapahtuvan valvonnan olisi torjuttava laitonta maahanmuuttoa ja ihmiskauppaa sekä ehkäistävä jäsenvaltioiden turvallisuuteen, yleiseen järjestykseen ja kansanterveyteen sekä kansainvälisiin suhteisiin kohdistuvia uhkia. EIT on kuitenkin tämänkin osalta todennut, että tämäkään ei oikeuta valtioita hallitsemaan maahanmuuttovirtoja EIS:n vastaisilla käytännöillä.

EIT:n mukaan valtio ei ole myöskään voinut vedota toisen valtion kanssa tehtyyn kahdenväliseen kansainväliseen sopimukseen EIS:n vastaisen menettelyn perusteena. Siten EIT on määritellyt EIS:n muiden valtioiden välisten sopimusten yläpuolelle. Lisäksi EIT:n mukaan YK:n jäsenvaltio ei voi vedota myöskään aseellisen hyökkäyksen torjumiseen, jos se ei ole tehnyt YK:n turvallisuusneuvostolle ilmoitusta aseellisesta hyökkäyksestä.

EIT:n oikeuskäytännön perusteella EIS:n 3 artiklasta poikkeaminen ei ole mahdollista missään olosuhteissa. Joukkokarkotus ja palautuskiellon vastainen menettely saattavat johtaa EIS:n 3 artiklan vastaiseen menettelyyn. Siten keskeiseksi tekijäksi muodostuu se, johtaako rajaturvallisuuslain mukainen menettely tällaiseen tilanteeseen ja mahdollisesti EIS:n 3 artiklan loukkaukseen. Toistaiseksi asia ei ole ollut EIT:n käsiteltävänä.

Tutkielmassani on tullut ilmi rajaturvallisuuslain ja sen mukaisen menettelyn aiheuttamia ongelmia suhteessa EU-oikeuteen ja kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin tuomioistuinten käytäntöjen perusteella. Oikeuslähdeopillisesti haaste on siinä, että rajaturvallisuuslaki voimassa olevana lakina on vahvasti velvoittava oikeuslähde, mutta niin ovat myös EU-oikeuden normit sekä kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Jos kansallisessa lainsäädännössä eri vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden välillä on ristiriitaisuuksia, se on mahdollista ratkaista konfliktinratkaisusäännöillä, kuten *lex superior*. Nämä eivät kuitenkaan sovellu, kun eri vahvasti velvoittavat oikeuslähteet ovat eri oikeusjärjestelmistä.

EU:n toimivalta määräytyy annetun toimivallan periaatteen mukaisesti, mikä tarkoittaa, että toimivalta, jota ei ole annettu unionille, kuuluu jäsenvaltioille. Jaetun toimivallan alalla, johon rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuutto kuuluvat, unioni ja jäsenvaltiot voivat molemmat antaa säädöksiä kyseiseltä alalta. Jäsenvaltiot voivat käyttää omaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa. Jaetun toimivallan alalla unionin lainsäädäntötoimet syrjäyttävät jäsenvaltioiden mahdollisuuden säännellä asiasta, jolloin riittävää on, että asiasta on jo säädetty EU-oikeudessa. Rajavalvonnan-, turvapaikka- ja maahanmuutonalalla jäsenvaltiot voivat siten säätää lainsäädäntöä siltä osin kuin sitä ei ole EU-oikeudessa säädelty.

Tästä huolimatta ristiriitaisia lakeja voidaan säätää, koska jäsenvaltioilla on erilliset lainsäädäntöelimet samoin kuin EU:lla on oma keskitetty lainsäädäntöelin, joka on erillinen jäsenvaltioiden lainsäädäntöelimestä. EU:lla on myös tehokas tuomioistuinjärjestelmä, joka valvoo EU-oikeuden noudattamista jäsenvaltioissa. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä on kehittynyt tulkintaperiaatteita oikeusjärjestelmien yhteensovittamiseksi ja EU-oikeuden tulkitsemiseksi jäsenvaltioissa. EU-tuomioistuin toimii myös perussopimuksissa annetun toimivallan rajoissa. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet ratkaisemaan perussopimusten tulkintaa tai soveltamista koskevat riidat perussopimuksissa määrättyllä tavalla.

EU-tuomioistuimelle on kehittynyt oikeutta luova vaikutus, vaikka se ei suoraan perussopimuksista ilmene. Esimerkiksi EU-oikeuden ensisijaisuus on EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä kehittynyt ratkaisusääntö. Se johtaa kansallisen oikeuden ja EU-oikeuden ristiriitatilanteessa toisen normin sivuuttamiseen. Tarkoituksena ei kuitenkaan ole ollut

luoda hierarkiaa oikeusjärjestelmien välille. Käytännössä periaatteen soveltaminen johtaa siihen, että EU-oikeus on kansallisen oikeusjärjestelmän yläpuolella. Uudenaikaisessa oikeuslähdeopissa EU-tuomioistuimen ja EIT:n ratkaisukäytäntö onkin nostettu vahvasti velvoittavaksi oikeuslähteeksi. Näiden luomia periaatteita ei ole vahvistettu lainsäädännön tasolla, joka johtaa siihen, että ratkaisukäytäntö asetetaan kansallisen lain ohitse. Perinteisessä oikeuslähdeopissa prejudikaatit ovat olleet vain heikosti velvoittavia oikeuslähteitä.

Kansainvälinen oikeus koostuu useista valtioiden välisistä sopimuksista. Kansainvälinen oikeus ei ole mikään yhtenäinen oikeusjärjestelmä, kuten valtioiden sisäiset oikeusjärjestelmät ovat tai edes samankaltainen sopimuksilla perustettu oikeusjärjestelmä kuin EU on. Siten kansainvälisestä oikeudesta puuttuu keskitetty lainsäädäntöelin ja tyypillisesti tehokas valvontaelin. Tästä johtuen kansallisen oikeuden ja kansainvälisen oikeuden suhde määritellään kuinkin kansallisessa oikeudessa erikseen, jolloin politiikan rooli on erityisen korostunut. Ristiriitaisuuksien ratkaiseminen ja kansainvälisten sopimusten noudattaminen perustuu lähinnä jokaisen valtion omaan vastuuseen.

Tästä on Euroopan ihmisoikeussopimus muodostaa eräänlaisen poikkeuksen. Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyy tehokas valvontaelin, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen voi valittaa tavallinen kansalainen, joka kokee valtion loukanneen hänen EIS:n mukaisia oikeuksia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella on toimivalta määrätä sanktioita valtioille, mikäli se havaitsee valtion rikkoneen sopimusvelvoitteita.

Wienin yleissopimus sääntelee valtiosopimuksia ja se sisältää määräyksiä myös valtiosopimusten ja valtion sisäisen oikeuden suhteesta. Osapuoli ei voi muun muassa vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Kuitenkin Wienin yleissopimus on vain valtioiden välinen yleissopimus niin kuin muutkin kansainvälisen oikeuden normit, eikä siihen kuulu tehokasta valvontaelintä. Sen soveltaminen riippuu myös siitä, onko valtio sen ratifioinut.

PL:n 94.3 §:n mukaan kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita. Tämä ei ole tarkoitettu konfliktinratkaisusäännöksi, jolla kansallinen laki tarvittaessa sivuuttaisi kansainvälisen velvoitteen, vaan se on tarkoitettu vahvistamaan lainsäätäjän velvollisuutta noudattaa kansainvälisiä velvoitteita ja edistää kansainvälistä yhteistyötä lakeja säätäessään. Tämä Wienin yleissopimuksen kanssa yhdessä luettuna tarkoittaa, että ei voida vedota sisäisen oikeuden määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. PL:ssa tai muuallakaan ei ole säädetty Suomen millekään

valtioelimelle toimivaltaa poiketa Suomea sitovista kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista.

Wienin yleissopimuksen mukaan valtiosopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanoille niiden tavallinen merkitys sopimusten tarkoituksen ja päämäärän valossa. KKO:n mukaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaiset velvoitteet ja PL:n perusoikeussäännökset ovat tulkinnallisesti harmonisoitavissa. Ihmisoikeusvelvoitteet asettavat vähimmäistason, jonka perusteella perusoikeuksia on tulkittava. PeV:n perusoikeusuudistusta koskevassa mietinnössä on todettu, että perusoikeuksien rajoitukset eivät saa olla ristiriidassa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Mikään perus- ja tai ihmisoikeus ei ole lähtökohtaisesti toista arvokkaampi tai velvoittavampi, vaan niitä kaikkia on pyrittävä kunnioittamaan mahdollisimman täysimääräisesti. Rajoittaessakaan mikään niistä ei saa menettää merkitystään kokonaan, vaan niitä kaikkia on pyrittävä soveltamaan mahdollisimman täysimääräisesti. Kansallisesta tai kansainvälisestä oikeudesta ei voi johtaa tulkintaperiaatetta, joka mahdollistaisi ihmisoikeusvelvoitteen loukkaamisen, joten ristiriitaisuus tulee ratkaista siten, ettei se loukkaa kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita.

PeV:ta on Suomessa auktoritatiivisin ja ensisijaisin lakien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden yhdenmukaisuuden tulkitsija. Jälkikäteinen kontrolli on tuomioistuimilla PL:n 106 §:n nojalla. Tämän sanamuoto ei kuitenkaan suoraan koske ihmisoikeusvelvoitteita. Käytännössä ihmisoikeusvelvoitteet ovat kirjattuna kansalliseen perustuslakiin siten, että perustuslaki takaa jopa paremman suojan kuin ihmisoikeusvelvoitteet vaatisivat. Voidaankin katsoa, että tuomioistuinten jälkikontrolli ulottuu myös ihmisoikeusvelvoitteisiin.

Lähtökohtaisesti kuitenkin PeV:ta on ensisijainen lakien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden yhdenmukainen tulkitsija. PeV:n jäsenet ovat kansanedustajia, eikä heiltä edellytetä mitään erityistä kelpoisuutta tai valtiosääntöoikeudellista asiantuntemusta. Valiokunta voi kuulla asiantuntijoita ja se kuulekin säännönmukaisesti ulkopuolisia asiantuntijoita antaessaan lausuntoja. Tämä perustuu kuitenkin lähinnä tapaoikeuteen, eikä PeV:lla ole lakisääteistä velvollisuutta kuulla ulkopuolisia asiantuntijoita.

PeV:n on katsottu olevan tosiasiaassa sidottu ulkopuolisten asiantuntijoiden kantaan, mikäli nämä asiantuntijat ovat yksimielisiä. Tämä ei kuitenkaan perustu lainsäädäntöön ja esimerkiksi rajaturvallisuuslain valmistelussa näin ei tapahtunut. Useat asiantuntijat esittivät lausunnoissaan kannanottoja, jotka eivät puoltaneet lain menettelyä, mutta silti PeV:ta päätyi hyväksymään lain. PeV:n lausuntojen oikeuslähdeopillinen painoarvo on rinnastettu korkeimpien oikeuksien päätöksiin, mikä on oikeuskulttuurillinen erityispiirre

Suomessa. PeV:lta ei vaadi samanlaista objektivisuutta ja asiantuntemusta, mitä korkeimmilta tuomioistuimilta, vaan se on avoimesti poliittinen. Tämä erityispiirre on syytä tiedostaa PeV:n lausuntoja arvioitaessa ja niiden oikeuslähdeopillista painoarvoa määriteltäessä.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella näyttäisi olevan mahdollista poiketa menettelydirektiivin mukaisesta menettelystä kansallisen turvallisuuden niin vaatiessa. Tämä vaatii kuitenkin jäsenvaltiolta oikeudellisesti hyväksyttäviä perusteita ja jäsenvaltion tulisi kyetä näyttämään poikkeuksellisen menettelyn tarpeellisuus ja poikkeuksellisella menettelyllä saavutettu tavoite. EIT:n vakiintuneen oikeuskäytännön perusteella näyttäisi siltä, että ehdottomista ihmisoikeuksista kuten 3 artiklasta poikkeaminen ei ole mahdollista edes sodan aikana. Siten sopimusvaltion toimenpiteet oman kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi tulee sovittaa sellaisiksi, että ne eivät johda ehdottomien ihmisoikeuksien vastaiseen kohteluun.

Valtioiden kohdatessa erilaisia kriisitilanteita voimassa olevasta oikeudesta pyritään löytämään keinoja kohdata odottamattomat riskit, vaikkei lainsäädäntöä valmistellessa tällaiseen tilanteeseen oltaisi varauduttu. Siten lainsäädännön joustavuus ja mahdollisuus soveltaa muuttuvissa tilanteissa tulisi pyrkiä ottamaan huomioon jo lakien valmisteluvaiheessa. Suomessa PeV:lla on tässä kohtaa merkittävä rooli valvoessa lakien perus- ja ihmisoikeuksien mukaisuutta. Lakien säätäminen perustuu poliittisiin tahdonilmauksiin, mutta on syytä huomata, että myös lakien soveltaminen erilaisissa kriisitilanteissa, perustuu usein politiikkaan. Mikäli tälle ei aseteta mitään rajoja, on syytä kyseenalaistaa oikeuskulttuurin syvärakenne ja sinne kuuluvat moraaliset käsitykset. Mikäli oikeuskulttuuriin ei kuulu mitään keskeisiä moraalisia käsityksiä ja arvovalintoja, joita noudatetaan tilanteesta riippumatta, kyseenalaistan oikeusjärjestelmämme pysyvyyden ja valtion oikeusvaltiollisen perustan.