

# **Rajaturvallisuuslaki pluralisoituneessa valtiosäännössä**

Valtiosääntöoikeusteoreettinen näkökulma välineellistetyn maahantulon torjumisesta säädettyjen poikkeuslakien suhteesta ylivaltiollisiin perus- ja ihmisoikeusnormeihin.

Oikeusfilosofia

OTM-tutkielma

Jimi Salonen

16.9.2025

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu

Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

OTM-työ / Tutkielma

**Oppiaine:** Oikeusfilosofia

**Tekijä(t):** Jimi Salonen

**Otsikko:** Rajaturvallisuuslaki pluralisoituneessa valtiosäännössä

**Ohjaaja(t):** Raimo Siltala

**Sivumäärä:** 65 sivua

**Päivämäärä:** 16.9.2025

Tutkielma tarkastelee vuonna 2024 ensi kertaa säädettyä ja vuonna 2025 jatkettua lakia väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi (482/2024) valtiosääntöpluralistisen oikeustieteen teorian näkökulmasta. Tutkielman tarkoituksena on selvittää, onko laki ristiriidassa Suomea sitovien ylivaltiollisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa ja millaista valtiosuvereenisuuskäsitystä rajaturvallisuuslain säätäminen ilmentää.

Tutkimuksen teoreettinen viitekehys rakentuu valtiosäännön pluralisoitumisen teoriasta siinä mielessä, kun se välittyy Catherine Richmondin kansallisen, kansainvälisen ja EU-oikeuden suhdetta tarkastelleissa artikkeleissa sekä enimmäkseen suomalaisessa oikeustieteellisessä asiaan liittyvässä keskustelussa. Koska Richmondin artikkeli tarkastelee pluralismia erityisesti Hans Kelsenin 1900-luvulla kehittelemissä käsityksissä valtiosäännön muuttumisesta ja kansallisen sekä ylivaltiollisen oikeuden suhteesta, tutkielmani rakentuu Kelsenin filosofian keskeisratkaisujen varaan. Niihin kuuluu erityisesti sanamuodoltaan avointen oikeudellisten tulkintatilanteiden muuttuminen poliittisluonteiseksi ratkaisutoiminnaksi ja oikeudellisen ratkaisutoiminnan tietynasteinen ennakoimattomuus, johon erityisesti tuomarin laaja harkintavalta johtaa.

Käsittelen rajaturvallisuuslakia sekä perustuslakivaliokunnan abstraktin normikontrollin että konkreettisen tuomioistuinkontrollin näkökulmista, mutta painottuen abstraktiin näkökulmaan. Tutkimusmenetelmänä on erityisesti vertailla rajaturvallisuuslain esitöiden yhteydessä – mukaan lukien hallituksen esitys, perustuslakivaliokunnan lausunnot sekä valiokunnalle annetut asiantuntijalausunnot – esitettyjä kannanottoja siihen pidempään valtiosääntöoikeudelliseen keskusteluun, joka ilmenee alalta 1990-luvun alusta asti tehdyistä väitöskirjoista ja virallisaineistosta.

Tutkielman mukaan rajaturvallisuuslain ristiriitaisuus ylivaltiollisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa on sidottu konkreettiseen lainsoveltamistilanteeseen, jolloin abstraktilla tasolla ei voida varmasti sanoa, että rajavartiomiehen menettely tällaisessa yksittäistilanteessa rikkoisi EU- tai kansainvälisen oikeuden normeja. Rajaturvallisuuslailla suomalainen lainsäätäjät ottaa tietoisia riskejä ylivaltiollisen oikeuden rikkomisesta, ja samalla ilmoittaa ylivaltiollisille toimielimille kantansa siitä, miten näitä ylivaltiollisia oikeuksia tulisi tulkita. Siten rajaturvallisuuslain säätäminen sopii parhaiten jaetun suverenisuuden käsitykseen, jonka mukaan valtion toimivalta on sekä sisäisesti että ulkoisesti yhä jakautuneempi, eikä yksittäistä suverenaa tahoja voida valtiosääntöoikeudessa enää nimetä.

**Avainsanat:** poikkeuslaki, rajaturvallisuuslaki, välineellistetty maahantulo, valtiosääntöpluralismi

## Sisällys

<b>Rajaturvallisuuslaki pluralisoituneessa valtiosäännössä.....</b>	<b>I</b>
<b>Lyhenteet.....</b>	<b>XVII</b>
<b>1 Johdanto.....</b>	<b>1</b>
1.1 Rajaturvallisuuslaki vastauksena Venäjän hybridivaikuttamiseen.....	1
1.2 Rajaturvallisuuslain väitetyt ristiriidat ylivaltiollisen oikeuden kanssa .....	3
1.3 Tutkimuskysymykset ja lähteet.....	4
1.4 Tutkimusmenetelmät .....	9
1.5 Tutkielman rakenne.....	10
<b>2 Valtiosäännön pluralisoitumisen teoria .....</b>	<b>11</b>
2.1 Rajaturvallisuuslakiin liittyvien perus- ja ihmisoikeuksien eroja kansallisessa, EU- ja kansainvälisessä oikeudessa.....	11
2.2 Kansallisen ja ylivaltiollisen oikeuden keskinäissuhteen oikeusteoreettinen ongelma .....	13
2.2.1 Asiantuntijalausunnoista välittyvä käsitys valtiosääntöjärjestysten suhteesta .....	13
2.2.2 Valtiosääntöpluralismin filosofinen perustelu .....	15
<b>3 Rajaturvallisuuslain ja sen esitöiden arviointia eri oikeusjärjestysten näkökulmista .....</b>	<b>22</b>
<b>3.1 Suomen valtiosisäisen näkökulman perusteet .....</b>	<b>22</b>
3.1.1 Poikkeuslakiopin perusteet kansallisessa valtiosäännössä .....	22
3.1.2 Rajaturvallisuuslain ristiriitaisuus kansalliseen oikeuteen kuuluvan EU-oikeuden etusijan periaatteen kanssa.....	24
3.1.3 Kansallisen poikkeuslain yhteys ehdottomiin perusoikeuksiin ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin.....	27
3.1.4 Oikeuskanslerin suorittama kollektiivisen turvallisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien välinen yhteensovitus.....	30
3.1.5 Perus- ja ihmisoikeusloukkausten konkreettisuus .....	33
<b>3.2 Eurooppaoikeudellisen näkökulman piirteet.....</b>	<b>36</b>
3.2.1 Suomen lainsäätäjän toimivalta rajamenettelyssä ja lojaliteettivelvollisuus .....	36
3.2.2 Rajaturvallisuuslain suhde eurooppaoikeuden aiempaan oikeuskäytäntöön "välineellistetystä maahantulosta" .....	38
3.2.3 Euroopan unionin perussopimusten säännökset kansallisesta turvallisuudesta perusoikeuksien puuttumisen oikeuttajana .....	42

<b>3.3 Kansainvälisen oikeuden näkökulman piirteet .....</b>	<b>45</b>
3.3.1 Sopimusten sitovuus kansainvälisoikeudellisena pääsääntönä .....	45
3.3.2 Olosuhteiden olennainen muuttuminen poikkeuksena sopimusten sitovuuden säännöstä .....	46
<b>3.4 Yhteenveto rajaturvallisuuslain ristiriidoista ylivaltiollisen oikeuden kanssa.</b>	<b>48</b>
<b>4 Rajaturvallisuuslaki pluralisoituneessa valtiosäännössä .....</b>	<b>49</b>
<b>4.1 Konkreettinen rajaturvallisuuslakiin liittyvä oikeustapaus voisi paljastaa oikeusjärjestysten keskinäisen etusijajärjestyksen .....</b>	<b>49</b>
4.1.1 Rajavartiomiehen virkavelvollisuutta määrittävien normien harkinnanvaraisuus oikeusjärjestysten suhdetta koskevan kysymyksen määrittelyn pohjana .....	49
4.1.2 Vastausvaihtoehtoja Kelsenin ja Richmondin filosofian mukaan .....	50
4.1.3 Legal review'n ristiriidat demokratian kanssa .....	55
<b>4.2 Rajaturvallisuuslaki muuttuneen suvereenisuuskäsityksen ketjussa.....</b>	<b>57</b>
<b>5 Johtopäätökset .....</b>	<b>63</b>

## Lähteet

### Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Laintulkinnan teoria. WSOY 1989.

Dahlberg, Maija - Kantola, Anu, Tensions in Finland's ex ante constitutional review: The interplay of politics, law, and media. *International Journal of Constitutional Law*, Volume 22, Issue 2, April 2024, s. 376–399.

Ebenstein, William, *The pure theory of law*. Augustus M. Kelley Publishers 1969.

Finnis, John, *Revolutions and Continuity in Law*, s. 44-76 teoksessa Simpson, A.W.B (toim.), *Oxford Essays in Jurisprudence (Second Series)*. Clarendon Press 1973.

Grant, John P., *International Law*. Dundee University Press 2010.

Hallberg, Pekka, *Perusoikeusjärjestelmä*, s. 29–60 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), *Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. 2. uudistettu painos*. WSOY 2011.

Halpérin, Jean-Louis, *Law in Books and Law in Action: The Problem of Legal Change*. *Maine Law Review*, Volume 64, Number 1, January 2011, s. 46-76.

Hautamäki, Veli-Pekka, *Perustuslain auktoritatiivinen tulkinta*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2002.

Heinonen, Tuuli, *Konstitutionaalinen konflikti Suomessa*, s. 201–239 teoksessa Heinonen, Tuuli – Lavapuro, Juha (toim.), *Oikeuskulttuurin eurooppalaistuminen. Ihmisoikeuksien murroksesta kansainväliseen vuorovaikutukseen*. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2013.

Hiden, Mikael, ”Normaali, kohtuullinen, järkevä” ja muita kuvauksia. Hajahuomioita suhtautumisista perusoikeussuojan rajanvetokriteereihin. Lakimies 7–9/2002, s. 1168–1184.

Jyränki, Antero, Lakien laki: Perustuslaki ja sen sitovuus eurooppalaisessa ja pohjoisamerikkalaisessa oikeusajattelussa suurten vallankumousten kaudelta toiseen maailmansotaan. Lakimiesliiton Kustannus 1989.

Jyränki, Antero, Valta ja vapaus: Valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä. 3. uudistettu painos. Talentum 2003.

Jääskinen, Niilo, Eurooppalaistuvan oikeuden oikeusteoreettisia ongelmia. Helsingin yliopisto 2008.

Karapuu, Heikki, Perusoikeuksien käsite ja luokittelu, s. 63–137 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. 2. uudistettu painos. WSOY 2011.

Kelley, Blair L. M., Right to ride: Streetcar boycotts and African American citizenship in the era of Plessy v. Ferguson. The University of North Carolina Press 2010.

Kelsen, Hans, Introduction to the problems of legal theory: a translation of the first edition of the Reine Rechtslehre or Pure theory of law [1934], Eng. Bonnie Litschewski Paulson - Stanley L. Paulson. Oxford University Press 1997.

Kelsen, Hans, The Pure Theory of Law [1967], 2. painos. Eng. Max Knight. University of California Press 1970.

Kelsen, Hans, The Pure Theory of Law [1967], 2. painos. Eng. Max Knight. University of California Press 2020.

Kouros, Kristiina, Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisesta niiden edistämiseen: Tutkimus perus- ja ihmisoikeuksien edistämisestä erityisesti kansallisen ihmisoikeusinstituution tehtävänä. Helsingin yliopisto 2022.

Lavapuro, Juha, Uusi perustuslakikontrolli. Suomalainen Lakimiesyhdistys 2010.

MacCormick, Neil, Questioning Sovereignty: Law, State and Nation in the European Commonwealth. Oxford 1999.

Ojanen, Tuomas, Euroopan unioni ja kotimainen perusoikeusjärjestelmä. Lakimies 7–8/2003, s. 1149–1168.

Ojanen, Tuomas, Perus- ja ihmisoikeudet – eurooppalaisen konstitutionalismin Akilleen kantapää. Lakimies 7–8/2009, s. 1106–1124.

Ojanen, Tuomas, EU-oikeuden perusteita. Edita 2010.

Ojanen, Tuomas, Perusoikeuspluralismi kotimaisessa tuomioistuimessa. Defensor Legis 4/2011, s. 442–455.

Richmond, Catherine, Preserving the Identity Crisis. Autonomy, System and Sovereignty in European Law, s. 47-90, teoksessa MacCormick, Neil (toim.), Constructing Legal Systems. Kluwer Academic Publishers 1997.

Salminen, Janne, Yhä läheisempään liittoon? Tutkielmia valtiosäännön integraationormin sisällöstä ja vaikutuksista. Turun yliopisto 2015.

Saraviita, Ilkka, Perustuslaki 2000: Kommentaariteos uudesta valtiosäännöstä Suomelle. Lakimiesliiton Kustannus 2000.

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

Singh Shekhawat, Mahendra Pratap - Singh Shekhawat, Manvendra, Doctrine of Rebus Sic Stantibus. Indian Journal of Integrated Research in Law, Volume II Issue III, 2022, s. 32-40.

Tolonen, Hannu, Oikeuslähdeoppi. WSOY 2003.

Tuori, Kaarlo, Kriittinen oikeuspositivismi. WSOY 2000.

Tuori, Kaarlo, Foucault'n oikeus. WSOY 2002.

Tuori, Kaarlo, Oikeuden ratio ja voluntas. WSOY 2007.

Tur, Richard HS, The Alternative Character of the Legal Norm: Kelsen as a Defeasibilist, teoksessa Duarte d'Almeida, Luis – Gardner, John – Green, Leslie – Duarte d'Almeida, Luís – Gardner, John – Green, Leslie (toim.), Kelsen Revisited: New Essays on the Pure Theory of Law. Oxford Bloomsbury Publishing 2013.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Turun yliopisto 2001.

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoittaminen, s. 139–170 teoksessa Hallberg, Pekka – Karapuu, Heikki – Ojanen, Tuomas – Scheinin, Martin – Tuori, Kaarlo – Viljanen, Veli-Pekka (toim.), Perusoikeudet. Oikeuden perusteokset. 2. uudistettu painos. WSOY 2011.

Waldron, Jeremy, The Core of the Case against Judicial Review. The Yale Law Journal 2006, s.1346–1406.

## **Virallislähteet**

### **Euroopan unionin lainsäädäntö:**

Komission asetus n:o 889/2008 luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) 834/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä luonnonmukaisen tuotannon, merkintöjen ja valvonnan osalta (toimeenpanoasetus).

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2012/C 326/02).

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu).

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen konsolidoidut toisinnot (2016/C 202/01).

### **Suomen ratifioimat kansainväliset sopimukset:**

Pakolaisten asemaa koskeva Geneven yleissopimus (Sops 77 ja 78/1968).

Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus (SopS 33/1980).

Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989).

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi (SopS 19/1990).

### **Suomen kansallinen lainsäädäntö:**

Rikoslaki (39/1889).

Valtiopäiväjärjestys (7/1928).

Suomen perustuslaki (731/1999).

Ulkomaalaislaki (301/2004).

Rajavartiolaki (578/2005).

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi  
(482/2024).

#### **Hallituksen esitykset:**

HE 13/1994 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle Suomen liittymisestä Euroopan unioniin tehdyn sopimuksen eräiden määräysten hyväksymisestä.

HE 1/1998. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 52/2007 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta annetun lain muuttamisesta.

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

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

#### **Perustuslakivaliokunnan mietinnöt ja lausunnot:**

PeVL 12/1982 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä n:o 16 laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta.

PeVL 5/1992 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selonteosta eduskunnalle EY-jäsenyyden vaikutuksista Suomelle.

PeVM 10/1998 vp. Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

PeVL 25/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston selvityksestä Euroopan unionin tulevaisuudesta Suurelle valiokunnalle.

PeVL 59/2001 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi nuorisorangaistuksen kokeilemisesta annetun lain 14 §:n ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 11 §:n muuttamisesta.

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

PeVL 51/2014 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi luonnonmukaisen tuotannon valvonnasta sekä elintarvikelain 3 ja 5 §:n muuttamisesta.

PeVL 26/2024 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

PeVL 14/2025 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

#### **Oikeuskanslerin lausunnot:**

OKV/727/21/2024.

OKV/1238/23/2024.

OKV/3100/10/2024.

### **Muut virallislähteet:**

Lausunnot Perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä (KM 1997:13). Marraskuu 1997.  
Oikeusministeriö.

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE  
muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja  
turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla. Bryssel 11.12.2024 COM  
(2024) 570 final.

### **Oikeustapaukset**

#### **Suomen korkein hallinto-oikeus:**

KHO 2024:27.

#### **Saksan valtiosääntötuomioistuin:**

BVerfG päätös 29.5.1976. 2 BvR 52/71, 37 BVerfGE 271, (1974) 2 CMLR 540  
(Solange I).

BVerfG päätös 22.10.1986. 2 BvR 187/83, (1987) 3 CMLR 225 (Solange II).

#### **Euroopan yhteisön tuomioistuin ja Euroopan unionin tuomioistuin:**

Tuomio 5.2.1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend &  
Loos v. Nederlandse administratie der belastingen, C-26/62,  
ECLI:EU:C:1963:1.

Tuomio 15.7.1964. Flaminio Costa v. ENEL, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66.

Tuomio 17.12.1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114.

Tuomio 4.4.1974. Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta, C-167/73, ECLI:EU:C:1974:35.

Tuomio 8.4.1976. Gabrielle Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, C-43/75, ECLI:EU:C:1976:56.

Tuomio 9.3.1978. Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49

Tuomio 23.4.1986. Parti écologiste "Les Verts" v. Euroopan parlamentti, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166

Tuomio 22.10.1998. Ministero delle Finanze v. IN. CO. GE.'90 Srl ym., C-10/97 ja C-22/97, ECLI:EU:C:1998:498.

Tuomio 3.9.2008. Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. Euroopan unionin neuvosto, C-402/05 P ja C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461.

Tuomio 30.6.2022. PPU M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba, C-72/22, ECLI:EU:C:2022:505.

Tuomio 29.2.2024. X ym. v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, C-392/22, ECLI:EU:C:2024:195.

Tuomio 13.6.2024. Komissio v. Unkari, C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029.

### **Euroopan ihmisoikeustuomioistuin:**

ECtHR. Case of M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09. 21 January 2011.

ECtHR. Case of Khlaifia and others v. Italy, Application no. 16483/12. 15 December 2016.

ECtHR. Case of N.D. and N.T. v. Spain, Applications nos. 8675/15 and 8697/15. 13 February 2020.

ECtHR. Case of M.K. and others v. Poland, Applications nos. 40503/17, 42902/17 and 43643/17. 23 July 2020.

ECtHR. Case of Shahzad v. Hungary, Application no. 12625/17. 8 July 2021.

ECtHR. Case of Case of A.A. and others v. North Macedonia, Applications nos. 55798/16, 55808/16, 55817/16, 55820/16 and 55823/16. 5 April 2022.

#### **Kansainvälinen tuomioistuin:**

ICJ. Fisheries Jurisdiction Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Iceland). Judgement of 25 July 1974.

ICJ. Case concerning the Gabčíkovo-Nagymaros project (Hungary v. Slovakia). Judgement of 25 September 1997.

#### **Asiantuntijalausunnot**

HE 53/2024 vp PeV 30.05.2024 valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto Asiantuntijalausunto.

HE 53/2024 vp PeV 06.06.2024 professori Kaarlo Tuori Asiantuntijalausunto.

HE 53/2024 vp PeV 07.06.2024 professori Juha Rautio Asiantuntijalausunto.

HE 53/2024 vp PeV 07.06.2024 emeritusprofessori Allan Rosas Asiantuntijalausunto.

HE 53/2024 vp PeV 07.06.2024 professori Elina Pirjatanniemi Asiantuntijalausunto.

HE 53/2024 vp PeV 11.06.2024 professori Tuomas Ojanen Asiantuntijalausunto.

HE 53/2024 vp PeV 11.06.2024 professori Eeva Nykänen Asiantuntijalausunto.

HE 18/2025 vp PeV 08.04.2025 oikeuskansleri Tuomas Pöysti,  
Oikeuskanslerinvirasto Asiantuntijalausunto.

## **Medialähteet**

### **Verkkolehtien artikkelit:**

Kariniemi, Roope – Peltonen, Joel – Ritonummi, Otso, Liian haastava tehtävä? Yle  
25.8.2024. <https://yle.fi/a/74-20103702> (Luettu 8.8.2025).

Karjalainen, Elina, Hätkähdyttävä lista: Näin Venäjä on iskenyt Eurooppaan. Iltta-  
Sanomat 18.7.2024. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000010568623.html> (Luettu  
27.4.2025).

Laakso, Ville, Käännytyslaki hyväksyttiin eduskunnassa – katso, kuinka edustajasi  
äänesti. Yle 12.7.2024. <https://yle.fi/a/74-20099435> (Luettu 5.7.2025).

Mulari, Heikki, Testaako Venäjä Naton 5. artiklan toimivuutta? – Professori: ”Sodan  
laineet lyövät Itämerellä”. Iltalehti 19.11.2024.  
<https://www.iltalehti.fi/ulkomaat/a/d9dc5e7d-01e2-4353-8a92-5f7ff4b28d45>  
(Luettu 27.4.2025).

Sajari, Petri, Oikeusvaltio on vaarantunut Suomessa ennennäkemättömällä tavalla,  
sanoo professori Kaarlo Tuori. Helsingin Sanomat 29.6.2024.  
<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010522334.html> (Luettu 3.3.2025).

Sundman, Robert, Kokoomus valitsi ensimmäisenä perustuslakivaliokunnan –  
vasemmistopuolueet huolestuivat. Helsingin Sanomat 13.4.2023.  
<https://www.hs.fi/politiikka/art-2000009517655.html> (Luettu 3.3.2025).

STT, Tutkinta vahvisti: venäläiset SU-27-hävittäjät loukkasivat Suomen ilmatilaa Porvoon edustalla. Ilta-Sanomat 5.8.2020. <https://www.is.fi/kotimaa/art-2000006592213.html> (Luettu 27.4.2025).

### **Ajankohtaisohjelmat:**

Ylen Aamu 28.6.2024. Martti Koskenniemen haastattelu.

### **Blogit:**

Helsingin yliopisto. Kirjoita gradu! Gradun rakenne. <https://blogs.helsinki.fi/valmistu-nyt/nain-se-tehdaan/gradun-rakenne/#:~:text=Gradu%20koostuu%20yleens%C3%A4%20noin%20kuudesta,muut%20osat%20ovat%20jokseenkin%20muodollisia>. (Luettu 16.8.2025).

Perustuslakiblogi. Martin Scheinin: Perustuslakivaliokunnan rajalakilausunto PeVL 26/2024 vp ja suomalainen oikeusvaltio. <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2024/06/26/martin-scheinin-perustuslakivaliokunnan-rajalakilausunto-pevl-26-2024-vp-ja-suomalainen-oikeusvaltio/> (Luettu 1.9.2025)

## Lyhenteet

EIS	Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 19/1990)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EU	Euroopan unioni
EUTI	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
EYTI	Euroopan yhteisön tuomioistuin
JV	Jäsenvaltio
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KP	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976)
kv	Kansainvälinen
PeV	Perustuslakivaliokunta
PL	Perustuslaki (731/1999)
RL	Rikoslaki (39/1889)
RVL	Rajavartiolaki (578/2005)
SEU	Euroopan unionista tehty sopimus
SEUT	Euroopan unionin toiminnasta tehty sopimus
UIKL	Ulkomaalaislaki (301/2004)

# 1 Johdanto

## 1.1 Rajaturvallisuuslaki vastauksena Venäjän hybridivaikuttamiseen

Venäjä aiheutti Suomen itärajalta turvallisuuspoliittisen kriisin vuosina 2015–2016 yleiseurooppalaisen pakolaiskriisin yhteydessä sekä uudelleen vuosien 2023–2024 vaihteessa lähettämällä yhtäkkiä joukoittain ihmisiä Venäjän ja Suomen väliselle maarajalle. Esimerkiksi vuoden 2023 joulukuussa itärajan rajanylityspaikoille saapui lyhyessä ajassa Venäjän viranomaisten myötävaikutuksella satoja henkilöitä, jotka hakivat Suomesta pääsyä kansainvälisen suojelun menettelyyn.<sup>1</sup> Venäjän toimet voidaan nähdä osana maan hybridisodankäyntiä Euroopassa, joka on alkanut jo ennen vuonna 2022 laajamittaiseksi sodaksi yltynyttä Ukrainan sota.<sup>2</sup> Venäjän hybridisodankäyntiin Euroopassa voidaan laskea välineellistetyin maahantulon lisäksi esimerkiksi maan tekemät ilmatilaloukkaukset Suomen ilmatilassa sekä mahdollisesti Suomen ja Viron välisten merikaapeleiden katkomiset.<sup>3</sup> Valtioneuvosto reagoi Venäjän hybridisodankäyntiin tuomalla eduskunnalle hallituksen esityksen laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi (myöhemmin rajaturvallisuuslaki, 482/2024), jonka 3 §:llä annettiin valtioneuvostolle oikeus rajoittaa kansainvälisen suojelun hakemusten vastaanottamista kuukaudeksi kerrallaan. Lain oli alun perin tarkoitus olla määräaikainen, vuoden voimassa oleva poikkeuslaki, mutta sitä jatkettiin vuoden 2025 kesäkuussa eduskunnan päätöksellä vuoden 2026 loppuun.<sup>4</sup>

Välineellistetty maahantulo määritellään alkuperäisen asiaa koskevan hallituksen esityksen perustelujen mukaan keinoksi, jolla pyritään vaikuttamaan Suomen kansalliseen turvallisuuteen ja *täysivaltaisuuteen*. Välineellistetyin maahantulon ideana on se, että vieras valtio päättää, keitä, milloin ja minkälaisin tavoittein Suomeen voi saapua. Kansainvälisen suojelun menettelyjä hyväksikäyttämällä vieras valtio pyrkii aiheuttamaan vastaanottajamaassa yleisen järjestyksen horjumista. Vieras valtio pyrkii tavoitteisiinsa Suomen viranomaisia kuormittamalla, lisäämällä yhteiskunnan polarisaatiota, aiheuttamalla Suomessa epäluuloja sekä soluttamalla Suomeen ääriajatteluun kytkeytyviä henkilöitä, sotilastaustaisia henkilöitä ja rikollisia. Sen vaikutukset voivat hallituksen esityksen mukaan

---

<sup>1</sup> HE 53/2024 vp, s. 9–10.

<sup>2</sup> HE 53/2024 vp, s. 8–9; Karjalainen 18.7.2024.

<sup>3</sup> Ilmatilaloukkauksista ks. esimerkiksi STT 5.8.2020. Kaapelirikon yhteydestä Venäjän hybridisodankäyntiin ks. Mulari 19.11.2024. Saksan silloisen puolustusministeri Boris Pistoriuksen sekä Helsingin yliopiston poliittisen historian professori Juhana Aunesluoman mielestä kaapelirikot eivät olleet sattumaa, vaan sabotaasia.

<sup>4</sup> Ks. HE 18/2025.

ilmetä välittömästi tai pitkällä tähtäimellä. Keskeistä välineellistetyille maahantulolle on kuitenkin se, että sen aikaansaannokset ovat vieraalle valtiolle myönteisiä ja vastaanottajavaltiolle kielteisiä.<sup>5</sup>

Rajaturvallisuuslaki pyrkii ennalta estämään välineellistetyn maahantulon tilanteiden syntymisen antamalla viranomaisille toimivaltuuksia estää maahantulo tietyllä osalla valtakunnanrajaa tai sen välittömässä läheisyydessä - myös keskeyttämällä kansainvälisen suojelun hakemusten vastaanottamisen.<sup>6</sup> Lain 4 § antaa rajaviranomaisille oikeuden poistaa vaikuttamisen kohteena olevan henkilön välittömästi maasta ja ohjata hänet siirtymään paikkaan, jossa kansainvälisen suojelun hakemuksia otetaan vastaan. Maasta poistettava voi vaatia kirjallisesti poistamisen uudelleenarviointia 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta, mutta oikaisuvaatimus ei keskeytä poistamista. Oikaisuvaatimus voidaan arvioida jälkikäteen maasta poistettua henkilöä kuulematta kirjallisen aineiston ja Rajavartiolaitoksella olevien tietojen perusteella. Kuitenkin kansainvälisen suojelun hakemus voidaan ottaa lain 5 § nojalla vastaan myös kansainvälisen suojelun hakemusten vastaanottamisen rajoittamisalueella, jos se on rajavartiomiehen tekemän summaarisen arvion perusteella välttämätöntä lapsen, vammaisen tai muun haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi tai rajavartiomiehelle on tullut ilmi seikkoja, joiden mukaan kansainvälisen suojelun hakemuksen jättävä henkilö on ilmeisessä vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan menettelyn uhriksi. Edellytyksenä kansainvälisen suojelun vastaanottamisen keskeyttämiselle tietyllä alueella on lain 3 § mukaan, että valtioneuvosto ja tasavallan presidentti yhdessä toteavat vieraan valtion pyrkivän vaikuttamaan Suomeen maahantuloja hyväksikäyttämällä.

Lakiesitys itsessään sekä erityisesti sen valiokuntakäsittely eduskunnan perustuslakivaliokunnassa herättivät laajaa kritiikkiä eduskunnassa sekä mediassa. Kritiikissä perustuslakivaliokunnan suorittama ennakkollinen lain perustuslainmukaisuuden valvonta asetettiin kyseenalaiseksi.<sup>7</sup> Eduskunnan perustuslakivaliokunta oli todennut lakia koskevassa

---

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

<sup>6</sup> HE 53/2024 vp, s. 9.

<sup>7</sup> Ks. Sajari 29.6.2024. Mediakritiikin keskiössä oli Helsingin yliopiston yleisen oikeustieteen professori Kaarlo Tuorin haastattelu Helsingin Sanomissa kesäkuun 29. päivänä vuonna 2024 otsikolla ”Oikeusvaltio on vaarantunut Suomessa ennennäkemättömällä tavalla, sanoo professori Kaarlo Tuori”. Ks. myös Ylen Aamu 28.6.2024. Kansainvälisen oikeuden emeritusprofessori Martti Koskenniemi kommentoi lakiesitystä kärkekkäseen sävyyn Ylen Aamu -lähetyksessä: ”On minusta täysin käsittämätöntä, että hallitus ja perustuslakivaliokunta ovat hyväksymässä sen, että Suomen rajaviranomaiset joutuvat tällaisen valtavan kriisin eteen, jossa Suomen oikeus ja Euroopan oikeus esittävät heihin nähden erilaisia vaatimuksia. Oikeudellisesti asia on kuitenkin siinä mielessä selvä, että he eivät saa tätä eurooppaoikeuden kanssa ristiriidassa olevaa lakia soveltaa.”

säättämisyjärjestyskannanotossaan, että lakiehdotusta ei voinut säätää tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ja että se voitiin käsitellä *rajattuna poikkeuksena* Suomen perustuslaista (PL, 731/1999) kyseisen lain 73 § säädettyssä järjestyksessä, jos valiokunnan esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otettaisiin huomioon.<sup>8</sup> PL 73 §:n 1 momentin mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta sekä *rajatusta poikkeuksesta* perustuslakiin hyväksytään yksinkertaisella eduskunnan äänen enemmistöllä lepäämään seuraavien eduskuntavaalien yli. Vaalien jälkeen lakiehdotus tulee hyväksyä kahden kolmasosan annetuista äänistä määräenemmistöllä. Ehdotus on 2 momentin mukaan myös mahdollista julistaa kiireelliseksi viiden kuudesosan enemmistöllä, jolloin sitä ei jätetä lepäämään, vaan se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä. Rajaturvallisuuslaki julistettiin eduskunnassa kiireelliseksi laajalla kokoomuksen, perussuomalaisen, keskustan, RKP:n, kristillisdemokraattien ja sosialidemokraattien enemmistön tukemalla viiden kuudesosan määräenemmistöllä, hyväksyttiin kahden kolmasosan enemmistöllä ja asetettiin voimaan heinäkuussa vuonna 2024.<sup>9</sup>

## 1.2 Rajaturvallisuuslain väitetyt ristiriidat ylivaltiollisen oikeuden kanssa

Monet perustuslakivaliokunnan kuulemat oikeustieteen asiantuntijat pitivät perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestyskannanottoa vääränä, sillä lakiesitys rikkoi heidän mukaansa (1) *Suomen perustuslain* keskeisiä ratkaisuja, (2) Suomea velvoittavia ihmisoikeussopimuksia ja *kansainvälisten ihmisoikeussopimusten* valvontaelinten lausuntoja sekä (3) *Euroopan unionin* tuomioistuimen tuoretta oikeuskäytäntöä.<sup>10</sup> Kansainväliset ihmisoikeudet, Euroopan unionin perusoikeuskirjan perusoikeudet ja Suomen kansallisen perustuslain perusoikeudet ovat toisiinsa lomittuvia perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmiä, joiden keskinäinen suhde on pitkään ollut valtiosääntöoikeudellisen, kansainvälistä oikeutta koskevan sekä eurooppaoikeudellisen tutkimuksen kohteena.

Keskeiseksi kritiikiksi nousi perustuslakivaliokunnassa ennen kaikkea se, että Suomi säätöi rajaturvallisuuslailla voimaan, kansalliseen turvallisuuteen vedoten ja kansallisen valtiosääntöoikeuden poikkeuslakimenettelyjen nojalla, sellaisia kansainvälisen suojelun

---

<sup>8</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 17.

<sup>9</sup> Ks. esimerkiksi Laakso 12.7.2024.

<sup>10</sup> Ks. esimerkiksi Tuorin asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle laista väliaikaisiksi toimenpiteiksi välineellistetyin maahantulon torjumiseksi 6.6.2024; Allan Rosaksen vastaava 7.6.2024, s. 8–12; Juha Raution vastaava 7.6.2024, s. 5–8. Jatkossa kaikki alaviitteessä mainitut lausunnot viittaavat ko. lakiin annettuihin asiantuntijalausuntoihin PeVille joko vuonna 2024 tai lain jatkamisen yhteydessä 2025, ellei toisin mainita.

hakemisen menettelyyn liittyviä rajoittamistoimia, jotka Euroopan ihmisoikeustuomioistuim (EIT) ja Euroopan unionin tuomioistuim (EUTI) olivat kritisoijien mukaan aiemmin oikeuskäytännössään nimenomaisesti torjuneet kolmen keskeisen perus- ja ihmisoikeuden - palauttamiskiellon, oikeuden hakea turvapaikkaa ja oikeuden tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin – nojalla.<sup>11</sup> Tapauksia, joihin tässä yhteydessä vedottiin olivat esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Espanjan ja Marokon rajatilanteesta antama ratkaisu *N.D. and N.T. v. Spain*<sup>12</sup> ja Puolan ja Valko-Venäjän rajatilanteesta antama ratkaisu *M.K. and others v. Poland*<sup>13</sup> sekä Euroopan unionin tuomioistuimen Liettuan ja Valko-Venäjän rajatilannetta koskenut tuomio *PPU M.A. v. Valstybės sienos apsaugos tarnyba*<sup>14</sup> ja EU-jäsenmaiden sisäistä kolmannen maan kansalaisen siirtämistä Alankomaista Puolaan koskeva tuomio *X ym. vastaan Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*.<sup>15</sup>

Hallituksen esityksen perustelutekstissä vastaavan tasoista ristiriitaa ylivaltiollisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa sen sijaan ei tunnistettu, vaikka samat ylivaltiollisten tuomioistuimien oikeustapaukset oli huomioitu lain perustelutekstissä. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi EIT ei ollut ottanut kantaa sellaiseen valitukseen, joissa on ollut kysymys välineellistetyistä maahantulosta ja siten Suomen itärajan tilanteeseen verrannollisesta tilanteesta.<sup>16</sup> Hallituksen esityksessä todettiin sen jälkeen, että tällaisessa ylivaltiollisen tuomiokäytännön jälkeensä jääneisyydestä johtuvassa ”perustellun distinktion” tilanteessa tulee perustella, mitä eroa nykyisellä oikeuskäytännöllä ja uudella tulkinnalla on suhteessa uuteen konkreettiseen tilanteeseen.<sup>17</sup>

### 1.3 Tutkimuskysymykset ja lähteet

Rajaturvallisuuslain säätämisen keskeisinä perusteina olivat ennen kaikkea Suomen täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus.<sup>18</sup> Siten asiaa koskeva väitetty oikeudellinen

---

<sup>11</sup> Sajari 29.6.2024; ks. Tuorin asiantuntijalausunto PeVille 06.06.2024, s. 4–14; Allan Rosaksen 07.06.2024, s. 8–12; sekä Juha Raution 07.06.2024, s. 5–8.

<sup>12</sup> ECtHR. Case of *N.D. and N.T. v. Spain*, Applications nos. 8675/15 and 8697/15. 13 February 2020.

<sup>13</sup> ECtHR. Case of *M.K. and others v. Poland*, Applications nos. 40503/17, 42902/17 and 43643/17. 23 July 2020.

<sup>14</sup> Tuomio 30.6.2022. *PPU M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, C-72/22, ECLI:EU:C:2022:505.

<sup>15</sup> Tuomio 29.2.2024. *X ym. v Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid*, C-392/22, ECLI:EU:C:2024:195.

Nähdäkseni Tuori viittaa asiantuntijalausuntonsa 6.6.2024 sivulla 10 samannimiseen, mutta väärään tapaukseen, joka on annettu 9.11.2023. Oikea tuomio on annettu 29.2.2024. Hän kuitenkin siteeraa oikean tuomion kohtia 50–53.

<sup>16</sup> HE 53/2024 vp, s. 59 ja 84.

<sup>17</sup> HE 53/2024, s. 33 ja 72.

<sup>18</sup> HE 53/2024 vp, s. 1.

ristiriita muodostuu nimenomaan näiden perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisperusteiden ja suojeltavien perus- ja ihmisoikeuksien välille.<sup>19</sup> Täysivaltaisuus eli suvereenisuus on valtiosääntöoikeuden peruskäsite.<sup>20</sup> Se syntyi 1500- ja 1600-luvulla Ranskassa oikeuttamaan ruhtinasabsolutismin ja keskitetysti johdettujen uudentyyppisten valtioiden nousua. Ranskan kuninkaan 1500-luvulla esittämän vaatimuksen mukaan hallitsijan suvereenisuuteen kuului, että hänen kuningaskuntansa alueella kaikki olivat hänen välittömän käskyvaltansa alapuolella eikä hallitsija itse ollut kenenkään ulkopuolisen käskyvallan alainen. Ranskalaisen 1500-luvun lopun suvereenisuusopin voi tiivistää kolmeen teesiin, joiden mukaan suvereeni käyttää omalla oikeudellaan ylintä valtaa valtiossa, koko poliittinen ja oikeudellinen valta nousevat yhdestä lähteestä eli suvereenin tahdosta sekä suvereenilla on vallan monopoli, joka sulkee pois kilpailevat monopolit valtion alueella.<sup>21</sup> Valtiokäsitysten muutos muutti myös suvereenisuuskäsitystä – ajan mittaan ruhtinasvaltiosta siirryttiin hallitus- ja lainsäädäntövaltioon sekä parlamenttien aseman vahvistuessa lainsäädäntövaltioon.<sup>22</sup> Suvereenisuus, kuten muutkin valtiosääntöoikeuden peruskäsitteet, on siten arvosidonnainen ja sidoksissa yhteiskunnassa vallitseviin ideologisiin käsityksiin.<sup>23</sup>

Nykyään suvereenisuudessa erotellaan yleensä valtio- ja kansansuvereenisuus, jotka ovat Suomen valtiosäännössä yhdistetty kiinteästi toisiinsa.<sup>24</sup> Suomen valtion suvereenisuus on ilmaistu PL 1 § 1 momentissa, jonka mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Suomen PL 2 § mukaan puolestaan valtiovalta kuuluu Suomessa kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta. Siten eduskunta edustaa Suomessa suvereenia kansaa, eikä eduskunnan kanssa voi olla muita kilpailevia valtioelimiä.<sup>25</sup> Suvereniteetin vastakohtana puolestaan on sellainen käsitys, jonka mukaan valtion sisällä on useita vallan lähteitä. Euroopan unioniin liittymistä jälkeistä valtiosääntöoikeutta on oikeuskirjallisuudessa kuvattu tilanteena, jossa Suomessa on rinta rinnan voimassa yhden sijaan kaksi oikeusjärjestystä ja kaksi valtiosääntöä. Suomen kansallisen valtiosäännön ohella Suomessa noudatetaan Euroopan unionin perustamissopimuksen institutionaalisten määräysten ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön muodostamaa toista valtiosääntöä, joka rajoittaa Suomen

---

<sup>19</sup> Ks. Ojasa 11.6.2024 asiantuntijalausunnossa PeVille esimerkiksi hänen hahmottamansa luettelo rajaturvallisuuslakiehdotuksen perus- ja ihmisoikeuksia koskevista ristiriidoista.

<sup>20</sup> Jyränki 2003, s. 31.

<sup>21</sup> Jyränki 2003, s. 84.

<sup>22</sup> Tuori 2007, s. 250.

<sup>23</sup> Jyränki 2003, s. 29.

<sup>24</sup> Jyränki 2003, s. 85.

<sup>25</sup> HE 1/1998, s. 73.

perustuslaillisten instituutioiden toimintaa. Valtiosääntöjen muodostama kokonaisuus ei ole sisäisesti täysin johdonmukainen, ja täyden johdonmukaisuuden luominen edellyttäisi joidenkin näkemysten mukaan Suomen valtiosäännön taivuttamista EU-oikeuden kaavaan. Euroopan unionin integraatio ei kuitenkaan ollut vielä 2000-luvun alussa edennyt näin pitkälle.<sup>26</sup>

Edellä mainittu eri valtiosääntöjärjestelmien välinen väitetty jännite on tutkimukseni keskeinen perusta ja mielenkiinnon kohde. Tarkastelen erityisesti eduskunnan perustuslakivaliokuntaa, jolle on annettu tärkeä tehtävä toimia kansallisen ja ylivaltiollisen valtiosäännön välisenä välittäjäelimenä silloin, kun Suomen eduskunta laatii lakeja. Tätä tehtävää ilmentää PL 74 §, jonka mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävä on laatia lausunto käsiteltävien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin sopimuksiin. Ensimmäinen tutkimuskysymykseni on selvittää, miten rajaturvallisuuslaki esitöineen ja sitä koskeva perustuslakivaliokunnan lausunto suhteutuvat Suomen perustuslain turvaamiin perusoikeuksiin ja ylivaltiollisiin perus- ja ihmisoikeusnormeihin.

1. Onko eduskunnan säätämä rajaturvallisuuslaki ristiriidassa kansallisten perusoikeuksien sekä ylivaltiollisten perus- ja ihmisoikeuksien kanssa?

Kysymyksen tutkimisessa nojaan asiasta tehtyyn kotimaiseen valtiosääntöoikeudelliseen tutkimukseen laajasti. Keskeisiä lähteitani ovat aikajärjestyksessä lueteltuna ihmisoikeuksia Suomen valtiosäännössä tarkastellut Martin Scheininin väitöskirja (1991), perustuslain auktoritatiivista tulkintaa tarkastellut Veli-Pekka Hautamäen väitöskirja (2002), perustuslain rajoitusedellytyksiä tarkastellut Veli-Pekka Viljasen väitöskirja (2001) sekä 2000-luvun perustuslain uudistuksen ensimmäistä vuosikymmentä tarkastellut Juha Lavapuron väitöskirja (2010). Euroopan unionin oikeuden integraatiossa Suomen valtiosääntöön nojaan pitkälti Niilo Jääskisen oikeusteoreettiseen väitöskirjaan (2008), Janne Salmisen väitöskirjaan (2015) sekä apulaisoikeusasiamies Mikko Puumalaisen EU-oikeuden etusijaa tarkastelleeseen väitöskirjaan (2018). Virallislähteissä nojaan erityisesti Suomen Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymistä koskeviin lain esitöihin, vuoden 1995 Suomen EU-liittymislain esitöihin, vuoden 2000 perustuslakiuudistuksen esitöihin sekä useisiin perustuslakivaliokunnan eri yhteyksissä antamiin lausuntoihin. Varhaisten esitöiden

---

<sup>26</sup> Jyränki 2003. s. 24–25.

tulkinnassa hyödynnän myös 2000-luvun alun kommentaarikirjallisuutta, kuten Ilkka Saraviidan kommentaaria (2000) ja Antero Jyrängin laajaa perusteosta (2003) Suomen valtiosäännön keskeisistä ratkaisuksista.

Pyrin tutkielmassani myös esittämään konkreettisia tulkintavaihtoehtoja rajaturvallisuuslain mahdollisiin soveltamistilanteisiin kansallisessa tuomioistuimessa. Tämä valinta juontuu siitä yksinkertaisesta lähtökohdasta, ettei voida pitää kestäväenä, että suomalaisia tuomioistuimia ja hallintoviranomaisia ohjaisi suuresti erilainen perustuslain tulkinta kuin lainsäätäjää. Siten perustuslakivaliokunnan esittämällä kannanotoilla tulee olla oikeuslähdeopillista myös tuomioistuimille ja muille viranomaisille, kun ne soveltavat perustuslain säännöksiä.<sup>27</sup> Lähteiden tulkinnassa tulee kuitenkin kiinnittää erityisesti huomiota siihen, ovatko niissä esitetyt kannanotot esitetty tuomarin ratkaisuharkinnan kontekstissa, joka on lainkäyttötoimintaa konkreettisesti tilanteessa, vai ennakkolisessa, yksittäiseen tapaukseen sitomattomassa, lainsäädäntötilanteessa.<sup>28</sup>

Teoreettinen viitekehys ja eduskunnan perustuslakivaliokunnan ratkaisuharkinnan käsittely sidotaan työssä rajaturvallisuuslain keskeiseen valtiosääntöoikeudelliseen kritiikkiin, erityisesti seuraaviin näkökohtiin: (1) rajalain ristiriitaisuus EU-oikeuden kanssa sekä etusijan ja välittömän oikeusvaikutuksen antaminen EU-oikeuden normeille, (2) rajalain ristiriitaisuus kansainvälisten sopimusten suojaamien ihmisoikeuksien kanssa sekä (3) Suomen perustuslain turvaamien *ehdottomien* perus- ja ihmisoikeuksien suoja. Tarkoitukseni on esittää kritiikkiä yksiselitteiselle käsitykselle eri oikeusjärjestysten etusijasuhteista erityisesti valtiosääntöpluralistisen oikeustieteen teorian avulla. Valtiosääntöpluralismilla tarkoitetaan oppia useista samassa oikeusjärjestyksessä samaan aikaan voimassa olevista oikeuden tunnistamissäännöistä.<sup>29</sup> Valtiosääntöpluralistinen teoria selittää sen, miksi EU-oikeus on itsenäinen oikeusjärjestys, jonka pätevyys johtuu siitä itsestään, vaikka unionioikeuden synty ja voimassaolo jäsenmaissa johtuvat niiden omasta perustuslaista.<sup>30</sup> Pluralismin keskeinen seuraus on, että täysivaltaisuus on jakautunut eri valtiosääntöjärjestysten välillä, jolloin esimerkiksi Suomen ja EU:n valtiosäännöistä kumpikaan ei ole yksiselitteisesti alisteinen toiselle.<sup>31</sup> Tätä valtiosäännön pluralisoitumisen teoriaa tarkastelen erityisesti siinä mielessä

---

<sup>27</sup> Jyränki 2003, s. 408.

<sup>28</sup> Tästä erosta ks. Dahlberg - Kantola 2024, s. 377–379. Ks. myös Jyränki 2003, s. 376.

<sup>29</sup> Jääskinen 2008, s. 145–146.

<sup>30</sup> Jääskinen 2008, s. 145.

<sup>31</sup> Salminen 2015, s. 18–25.

kuin se välittyy Hans Kelsenin Puhtaan oikeusteorian toisen painoksen (1967) teoreettisille valinnoille perustuvassa Catherine Richmondin artikkelissa (1997), J.M. Finniksen esseessä (1973) Kelsenin vallankumousteoriasta, Neil MacCormickin EU-oikeuden filosofiaa tarkastelevassa teoksessa (1999), Kaarlo Tuorin oikeusteoreettisissa esityksissä (2000 ja 2007) sekä Niilo Jääskisen (2008), Janne Salmisen (2015) ja Mikko Puumalaisen (2018) valtiosääntöpluralismista esittämistä käsityksistä EU-valtiosääntöoikeuden yhteydessä. Toinen tutkimuskysymykseni onkin:

2. Miten rajaturvallisuuslaista ja sen esitöistä ilmenevä käsitys Suomen valtion suvereenisuudesta sopii valtiosäännön pluralisoitumisen teoriaan?

Valtion suvereenisuuden käsitteleminen rajaturvallisuuslain yhteydessä on olennaista, koska valtiosuvereenisuuteen on perinteisesti kuulunut valtion oikeus vapaasti harkita, päästetäänkö ulkomaalainen valtion alueelle<sup>32</sup>, mikä on nähdäkseni valtion suvereenisuutta tarkoituksellisesti vahvistamaan jätetty aukko kansalliseen perusoikeusjärjestelmään. Keskeinen tutkimushypoteesini on se, että kansallisen ja ylivaltiollisen valtiosäännön välillä on olennaisia eroja, jotka selittävät ristiriidat rajaturvallisuuslakia koskevassa keskustelussa esitettyjen oikeudellisten tulkintakannanottojen välillä. Nähdäkseni rajaturvallisuuslaista käyty kiivas valtiosääntöoikeudellinen keskustelu myös juontuu loppupeleissä edellä mainitusta Suomessa noudatettavien kahden tai useamman valtiosäännön välisistä eroista – esimerkiksi siitä, ettei Suomen kansallinen perustuslaki turvaa ulkomaalaiselle oikeutta saada turvapaikkaa – toisin kuin Euroopan unionin perusoikeuskirjan (PK, 2012/C 326/02) 18 artikla turvaa.<sup>33</sup> Sidon EU- ja kansainvälisen oikeuden sisällön selvittämisen ennen kaikkea perustuslakivaliokunnan rajaturvallisuuslaista esitettyihin asiantuntijalausuntoihin, EUTI:n ja EIT:n tuoreeseen oikeuskäytäntöön välineellistetystä maahantulosta sekä palautuskiellosta, EU-komission tiedonantoon rajaturvallisuudesta (2024)<sup>34</sup> sekä valtioneuvoston oikeuskanslerin lausuntoihin rajaturvallisuuslaista sekä yleisesti rajatilanteesta.

---

<sup>32</sup> Jyränki 2003, s. 70.

<sup>33</sup> Jyränki 2003, s. 70–72.

<sup>34</sup> KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla. Bryssel 11.12.2024 COM (2024) 570 final.

## 1.4 Tutkimusmenetelmät

Tutkielma on ennen kaikkea valtiosääntöteoreettinen. Tutkielmani ei sovi hyvin Aulis Aarnion oikeustiedettä koskevaan perinteiseen jaotteluun (1) oikeusteoriaan, (2) teoreettiseen lainoppiin ja (3) käytännölliseen lainoppiin, koska pyrin voimassa olevan oikeuden sisältöä selvittämällä eli käytännöllisen lainopin metodin avulla kehrittelemään ennen kaikkea valtiosuvereenisuuden käsitettä ja valtiosääntöpluralismia koskevaa oikeusteoriaa. Aarniokin tunnistaa eri kategorioiden välisen häilyvyyden, koska hänen mukaansa oikeustieteellinen teoria ei voi toimia tyhjiössä, vaan tarvitsee tutkimuskohteensa tunnistamiseen kokemuksia käytännön tutkimuksesta.<sup>35</sup> Niilo Jääskinen on ottanut samanlaisia kantoja liittyen oikeustieteen metodin käytännöllisyyteen ylipäänsä. Hän on tiivistänyt tämän näkemyksensä siten, että sen, mikä on mahdollista käytännössä, tulee olla mahdollista myös teoriassa.<sup>36</sup> Sen takia olen valinnut kontekstikseni oikean ilmiön eli välineellistetyn maahantulon rajoittamisen ja siihen liittyvän keskustelun. Jos on mahdollista säätää käytännössä ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden kanssa jännitteessä oleva poikkeuslaki, sen pitää olla mahdollista myös teoriassa. Käytännöllisen ja teoreettisen punninnan yhdistävä tutkimusmenetelmä samalla lähentää tutkielmaa siihen filosofisen oikeustieteen piirissä erityisesti 1900-luvulla käytyyn laajempaan keskusteluun, jota on käyty oikeuspositivistisen law in the books – ja oikeusrealistisen law in action -näkökulmien välillä.<sup>37</sup> Tutkielman esittämät tulkintasuositukset perustuvat loogisten tulkintavaihtojen esittämiseen, mutta tutkielma, kuten Kelsenin puhdas oikeusteoria ja angloamerikkalainen realismikin viime kädessä, tunnustaa myös oikeudelliseen päätöksentekoon sisältyvän ennalta määräämättömyyden mahdollisuuden.<sup>38</sup>

Käyttämäni tutkimukset ovat enimmäkseen suomalaisia valtiosääntöoikeudellista tutkimuksia, joten tutkielman näkökulma oikeuteen on oikeuden sisäinen – siis vahvasti sidottu suomalaisen valtiosääntötutkimuksen perinteeseen. Tutkielman ylivaltiollisten yhteyksien vuoksi pyrin kuitenkin myös neutraaliin eri oikeusjärjestysten sisällön selvittämiseen ja käsittelyyn, joka on mahdollista nimenomaan pluralistisen oikeusfilosofian teoreettisista lähtökohdista. Tutkielma pyrkii selkeyttämään ja systematisoimaan valtiosääntöoikeudelle tärkeää valtiosuvereenisuusoppia sekä valtiosäännön pluralisoitumisen teoriaa

---

<sup>35</sup> Aarnio 1989, s. 302–305.

<sup>36</sup> Jääskinen 2008, s. 34.

<sup>37</sup> Ks. esimerkiksi Halpérin 2011, s. 46–47.

<sup>38</sup> Ks. Ebenstein 1969, s. 204.

rajaturvallisuuslain tarjoaman esimerkin kautta. Tutkielma tutkii enimmäkseen voimassa olevan oikeuden sisältöä de lege lata, mutta lopussa spekuloin myös rajaturvallisuuslain mahdollisesti aiheuttamia konkreettisia oikeudellisia ongelmia de lege ferenda. Käytettävät menetelmät ovat moninaisia, sisältäen pääasiassa käytettävien teorioiden kuvailemisen, voimassa olevan oikeuden sisällön selvittämisen eri oikeuslähteistä sekä rajaturvallisuuslaista esitettyjen näkemysten vertailemisen tutkimuskirjallisuudessa esitettyjen näkökulmien kanssa pysyen uskollisena valitulle teorialle.

## 1.5 Tutkielman rakenne

Tutkielma jakautuu viiteen päälukuun, ja tutkielma noudattaa Helsingin yliopistossa noudatettavaa pro gradu -kirjoitelmamallia<sup>39</sup> vapaasti sovellettuna. Ensimmäisessä luvussa taustoitetaan aihetta, määritellään tutkielman kysymyksenasettelu sekä tutkimusmenetelmät. Toisessa luvussa puolestaan esitellään eri perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmien aineellisia eroja sekä rajaturvallisuuslaista eduskunnan perustuslakivaliokunnalle annetuista asiantuntijalausunnoista välittyvää käsitystä oikeusjärjestysten suhteesta. Samalla esitellään tutkielman teorettinen viitekehys, joka koostuu Hans Kelsenin filosofian pohjalle kehitetystä Catherine Richmondin valtiosääntöpluralistisesta teoriasta tietyin lisäyksin.

Kolmannessa luvussa puolestaan käsitellään rajaturvallisuuslakia erikseen Suomen kansallisen oikeuden -, EU-oikeuden - sekä kansainvälisen oikeuden yleisten oppien näkökulmista. Tarkastelutapojen erottelu johtuu valtiosääntöpluralistiseen teoriaan kuuluvasta kansallisvaltion sisäiseen näkökulmaan keskittyvän valtiosääntöoikeudellisen tarkastelutavan muuttumisesta eri oikeusjärjestysten piirissä toimivien yksilöiden näkökulmiin liittyväksi tarkastelutavaksi.

Neljännessä luvussa puolestaan kehitellään rajaturvallisuuslakiin liittyviä oikeudellisia tulkintaongelmia ja niiden ratkaisuja konkreettisesti, erityisesti rajavartiomiehen virkavastuuta koskevassa spekulatiivisessa tilanteessa. Näkökulma muuttuu siten de lege ferenda -arvioinniksi. Samalla pohditaan tuomarin laajan harkintavallan suhdetta judicial review’stä esitettyyn kritiikkiin sekä pohditaan rajaturvallisuuslain ilmentämää suvereenisuuskäsitystä Neil McCormickin hahmottelemassa kansallisvaltion ja EU:n välisen jaetun suvereenisuuden käsityksessä. Viidennessä luvussa johtopäätökset kerätään yhteen.

---

<sup>39</sup> Helsingin yliopiston blogi. Kirjoita gradu! Gradun rakenne.

## 2 Valtiosäännön pluralisoitumisen teoria

### 2.1 Rajaturvallisuuslakiin liittyvien perus- ja ihmisoikeuksien eroja kansallisessa, EU- ja kansainvälisessä oikeudessa

Rajaturvallisuuslain keskeinen oikeudellinen ongelma asiantuntijalausuntojen perusteella liittyy siihen, että kansallisella poikkeuslailla luodaan poikkeus ehdottomina pidetyistä kansallisista perusoikeuksista, kansainvälisissä sopimuksissa, esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, suojatuista ihmisoikeuksista ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan perusoikeuksista. Osassa asiantuntijalausuntoja käsitellään yhdessä rajaturvallisuuslain ongelmallisuus Suomen perusoikeuksien ja kansainvälisten sopimusten kanssa sekä erikseen EU-oikeus tulkintakäytäntöineen<sup>40</sup>, osassa tiettyä perus- ja ihmisoikeutta, kuten palautuskieltoa, kaikkien kolmen oikeusjärjestyksen näkökulmista samassa yhteydessä<sup>41</sup> ja osassa keskitytään lähes pelkästään vaikkapa EU-oikeuteen.<sup>42</sup> Asiantuntijoiden valinnat kertovat nähdäkseni jotakin siitä, ymmärretäänkö kolme oikeudellista suojajärjestelmää toisistaan erillisinä, toisiaan vastaavina, toisiaan täydentävinä vai jotain siltä väliltä. Myös eri järjestyksissä suojattavat oikeudet ovat erilaisia: perus- ja ihmisoikeus voi olla turvattu suunnilleen samansisältöisenä eri oikeusjärjestyksissä, suojattu vain yhdessä tai kahdessa näistä oikeusjärjestyksistä, nimenomaisesti ilmaistu tai sitä vastoin johdettu toisesta oikeudesta ihmisoikeussopimuksen valvontaelimen käytännössä ja oikeutta tarkoittavassa säännöksessä voidaan viitata kokonaan toiseen oikeusjärjestykseen. Suuri osa rajaturvallisuuslakiin liittyvistä oikeuksista menee useisiin eri kategorioihin.

Palautuskielto on esimerkki kaikissa oikeusjärjestyksissä suunnilleen samansisältöisesti suojatusta oikeudesta. Se on luonteeltaan rajoitus kansainvälisen oikeuden valtiosuvereenisuutta koskevasta periaatteesta, jonka mukaan valtiolla on oikeus päättää maahan pääsystä ja ulkomaalaisen maassa oleskelusta.<sup>43</sup> Palautuskiellon mukaan ulkomaalaista ei saa palauttaa, jos tätä sen vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.<sup>44</sup> Se on turvattu nimenomaisesti Suomen PL 9 § 4 momentissa<sup>45</sup>, johdettu EIT:n tulkintakäytännössä EIS:n 3 artiklan kidutuksen ja

<sup>40</sup> Tällainen rakenne on esimerkiksi Tuorilla 6.6.2024 ja Nykäsellä lausunnoissaan PeVille 11.6.2024.

<sup>41</sup> Esimerkiksi Pirjatanniemen lausunto PeVille 7.6.2024.

<sup>42</sup> Esimerkiksi Rosaksen lausunto PeVille 7.6.2024.

<sup>43</sup> Hallberg ym. 2011. Ulkomaalaisen oikeus tulla Suomeen ja suoja karkotusta vastaan -otsikon jälkeen.

<sup>44</sup> Esimerkiksi Nykäsen lausunto Peville 11.6.2024, s. 2; Tuorin lausunto 6.6.2024, s. 5.

<sup>45</sup> Esimerkiksi Nykäsen lausunto Peville 11.6.2024, s. 2; Tuorin lausunto 6.6.2024, s. 5.

epäinhimillisen kohtelun ja rankaisemisen kiellosta<sup>46</sup> sekä turvattu EU-oikeudessa PK:n 19 artiklassa yhdessä joukkokarkotuksen kiellon kanssa.<sup>47</sup> Lisäksi palautuskielto on turvattu erillisenä oikeutena esimerkiksi pakolaisten asemaa koskevassa Geneven yleissopimuksen (Sops 77 ja 78/1968) 33 artiklan 1 kohdassa ja kidutuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 60/1989) 3 artiklassa.<sup>48</sup>

Sen sijaan joukkokarkotuksen kielto on turvattu vain EU- ja kansainvälisessä oikeudessa, mutta ei nimenomaisesti Suomen perustuslaissa. Joukkokarkotuksen kielto kieltää kollektiiviset palautukset, jolloin siitä johtuu esimerkiksi vaatimus tutkia yksilöllisesti jokainen tapaus. Kansainvälisessä oikeudessa joukkokarkotuksen kielto perustuu EIS 4 lisäpöytäkirjan 4 artiklaan<sup>49</sup> ja EU-oikeudessa edellä mainitulla tavalla PK 19 artiklaan.

Myöskään oikeutta turvapaikkaan ei ole turvattu Suomen perustuslaissa perusoikeutena<sup>50</sup> eikä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ihmisoikeutena.<sup>51</sup> PK:n 18 artiklassa se on turvattu sen sisältöisenä kuin se on ilmaistu vuoden 1951 Geneven yleissopimuksessa, Geneven sopimuksen vuoden 1967 lisäpöytäkirjassa ja EU-perussopimuksissa. Kuitenkaan vuoden 1951 pakolaissopimus ei edellytä suoraan oikeutta saada turvapaikka, vaikka se olettaa, että valtiot tarjoavat turvapaikan pakolaisille. Jännite oikeudesta saada turvapaikka juontaa aina ihmisoikeussopimuksia edeltäneestä YK:n vuoden 1948 ihmisoikeussopimuksen julistuksesta käytyyn keskusteluun: julistuksen alkuperäisestä versiosta ”oikeus hakea ja saada turvapaikka” poistettiin, koska muotoilu herätti vastustusta, ja korvattiin lievemmillä ”oikeudella hakea ja nauttia” turvapaikkaa muissa maissa.<sup>52</sup> Suomen PL:n 9 § 4 momentin mukaan ”ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla”. Oikeudesta turvapaikkaan Suomessa säädetäänkin tarkemmin ulkomaalaislain (UlkL, 301/2004) 6 luvussa, jossa on kirjattu tarkat edellytykset, joiden perusteella turvapaikka annetaan Suomessa turvapaikkaa hakeneelle henkilölle.<sup>53</sup>

---

<sup>46</sup> HE 53/2024, s. 23; Nykäsen lausunto PeVille 11.6.2024, s. 3.

<sup>47</sup> Nykäsen lausunto Peville 11.6.2024, s. 7.

<sup>48</sup> HE 53/2024, s. 22. Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989).

<sup>49</sup> HE 53/2024, s. 24; Hallberg ym. 2011, Joukkokarkotuksen kielto -otsikon alla.

<sup>50</sup> Ks. Jyränki 2003, s. 70–72.

<sup>51</sup> Ojasen lausunto PeVille 11.6.2024, s. 7.

<sup>52</sup> Jyränki 2003, s. 70–71. Jyränki puhuu virheellisesti vuoden 1961 pakolaissopimuksessa, mutta selvästi tarkoittaa vuoden 1951 pakolaissopimusta.

<sup>53</sup> Ks. Jyränki 2003, s. 71.

Oikeuksista tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin säädetään kaikissa oikeusjärjestyksissä, mutta tulkinnat sen sisällöstä turvapaikkaprosessissa vaihtelevat suuresti järjestysten välillä. Suomen PL 21 § 1 momentissa turvataan jokaisen oikeutena saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheutonta viivytystä toimivaltaisessa tuomioistuimessa *tai muussa viranomaisessa*. EIS 7 lisäpöytäkirjan 1 artiklassa ja kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP, SopS 8/1976) 13 artikloista on johdettavissa henkilön oikeus tulla edustetuksi viranomaisen edessä, oikeus esittää maasta poistamista vastaan puhuvia syitä sekä saada asiansa uudelleen tutkittavaksi, muttei turvapaikanhakijan oikeutta kokonaiseen EIS 6 artiklan tuomioistuinmenettelyyn.<sup>54</sup> Menettelyllisiä takeita sisältyy laajasti myös esimerkiksi EIT:n muita EIS:ssä suojattuja oikeuksia koskevaan tuomiokäytäntöön<sup>55</sup> sekä turvapaikanhakua varten säädettyyn EU:n sekundäärilainsäädäntöön.<sup>56</sup>

## 2.2 Kansallisen ja ylivaltiollisen oikeuden keskinäissuhteen oikeusteoreettinen ongelma

### 2.2.1 Asiantuntijalausunnoista välittyvä käsitys valtiosääntöjärjestysten suhteesta

Asiantuntijalausunnoissa esiintyvä käsitys eri oikeusjärjestyksiin kuuluvien perus- ja ihmisoikeusnormien suhteesta perustuu nähdäkseni joko kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden, siis ylivaltiollisen oikeuden, suojaamien perus- ja ihmisoikeuksien etusijaan kansalliseen oikeuteen nähden tai suojajärjestelmien toisiaan täydentävään vaikutukseen.<sup>57</sup> Viimeisessä kansallinen perusoikeussuoja voisi saada ”etusijan” ylivaltiolliseen oikeuteen nähden silloin, kun sen suojaama perusoikeus antaa parempaa suojaa kuin ylivaltiollinen perus- tai ihmisoikeus.<sup>58</sup> Etusijan antaminen vahvemmin suojatulle kansalliselle perusoikeusnormille suhteessa vastaavaan ylivaltiolliseen perusoikeusnormiin on kuitenkin tarpeetonta, koska todellista ristiriitaa valtiosääntöjen välillä ei ole tilanteessa, jossa kansallinen perusoikeusnormi sisältää myös ylivaltiollisen perusoikeusnormin kokonaan. Todellinen valtiosääntöjärjestysten välinen hierarkkinen suhde näkyy vain tilanteessa, jossa tietyn järjestyksen suojaamaa oikeutta heikennetään tai se jätetään soveltamatta toisen järjestyksen normin nojalla. Silloin asiantuntijalausunnoissa esiintyvä kanta, ettei Suomi voi

<sup>54</sup> Hallberg ym. 2011. Menettelylliset oikeudet -otsikon alla.

<sup>55</sup> HE 53/2024, s. 26–27.

<sup>56</sup> Esimerkiksi Ojosen lausunto PeVille 11.6.2024, s. 4.

<sup>57</sup> Täydentävästä vaikutuksesta ks. Ojanen 2011, s. 443–444.

<sup>58</sup> EU-oikeudessa ks. Puumalainen 2018, s. 333–341.

poikkeuslain nojalla säätää EU- tai kansainvälisen oikeuden kanssa ristiriitaista lakia, johtaa käsitykseen, jonka mukaan kyseisissä järjestyksissä suojatut oikeudet nauttivat aina etusijaa Suomen oikeuteen nähden. Suomen valtiosääntö ja ylivaltiollinen valtiosääntö jäsenetään siis nähdäkseni asiantuntijalausunnoissa hierarkkisenä mallina, jossa ylivaltiollinen oikeus, siis joko EU-, kansainvälinen oikeus tai molemmat, ovat korkeammalla säädöshierarkiassa kuin Suomen oikeus.<sup>59</sup>

Oikeusjärjestyksen sisäinen säädöshierarkia ymmärretään klassisesti siten, että yksittäisen normin pätevyys johtuu toisesta samaan oikeusjärjestykseen kuuluvasta normista.

Seuraamalla pätevyysregressiota taaksepäin päädytään lopulta vanhimpaan säädettyyn perustuslakiin, jonka normit eivät johda pätevyyttään muista normeista. Niiden avulla oikeusjärjestys voidaan erottaa toisista oikeusjärjestyksistä, koska ensimmäiset itsenäisen oikeusjärjestyksen normit on joko tehty vallankumouksellisella tavalla eli rikkoen aiempaa perustuslakia tai alkamalla soveltaa perustuslakia alueella, jossa sellaista ei ole aiemmin ollut. Itsenäisen oikeusjärjestyksen ensimmäisen perustuslain pätevyys palautuu siten pelkästään kuvitteelliseen perusnormiin, eikä muihin normeihin.<sup>60</sup> Jos esimerkiksi Suomen kansallinen valtiosääntö ja eurooppaoikeuden valtiosääntö olisivat osa samaa valtiosääntöä ja eurooppaoikeus olisi säädöshierarkiassa korkeammalla kuin Suomen oikeus, suomalaisen perustuslain ja siihen kirjattujen perusoikeuksien pätevyys palautuisivat EU:n ”valtiosääntöön” eli primäärioikeuteen, johon lasketaan myös Lissabonin sopimuksen voimaantulon vuonna 2009 yhteydessä Euroopan perussopimukseen konstitutionalisoitu EU:n perusoikeuskirja<sup>61</sup> tai laajemmin Euroopan valtiosääntöön, johon lasketaan EU:n perussopimusten lisäksi myös Euroopan ihmisoikeussopimus.<sup>62</sup> Ylivaltiollisen valtiosääntöoikeuden etusija voi siten tarkoittaa, että Suomen rajaturvallisuuslaki tulee jättää soveltamatta sellaisen ihmisoikeusnormin tieltä, joka on turvattu EU- tai kansainvälisessä oikeudessa, muttei Suomen perustuslaissa, tai sitä, että Suomen oikeudessa samansisältöisesti turvattu oikeus (esimerkiksi palautuskielto) saisi EU- ja kansainvälisen oikeuden turvaamina etusijan, vaikka kansallisella poikkeuslailla syrjäytetään Suomen oma perusoikeusnormi.

---

<sup>59</sup> EU-oikeuden osalta ks. Puumalainen 2018, s. 358.

<sup>60</sup> Kelsen 1967 (2020), s. 199–200.

<sup>61</sup> Ks. Ojasen lausunto Peville 11.6.2024, s. 19.

<sup>62</sup> Puumalainen, s. 18. Alaviite 29. Näkemys on käytännössä sama, koska EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdassa ilmenee, että EIS:n suojaamat oikeudet toimivat EU-perusoikeuksien vähimmäissuojatasona.

## 2.2.2 Valtiosääntöpluralismin filosofinen perustelu

Ongelmalliseksi rajaturvallisuuslaista annettujen asiantuntijalausuntojen kanssa osoittautuvat sellaiset mallit, joiden mukaan olisi mahdollista, että EU- tai kansainvälisen oikeuden pätevyys voisivat johtua myös kansallisesta oikeudesta ja sellaiset, joiden mukaan oikeusjärjestykset ovat erillisiä, jolloin niillä ei ole yhtenäistä pätevyysperustaa. Silloin nimittäin ei voitaisi esittää väitettä, ettei Suomen valtiosääntö saa olla toisten valtiosääntöjen perusoikeusnormien kanssa ristiriidassa: jos nimittäin unionioikeuden ja kv-oikeuden pätevydet johtuvat kansallisesta oikeudesta, kansallinen poikkeuslaki saisi etusijan ylivaltiolliseen oikeuteen nähden ja valtiosääntöjen erillisyyden tilanteessa oikeusjärjestysten välillä ei voi olla oikeudellisesti merkityksellistä ristiriitaa. Valtiosääntö on *pluralisoitunut* sellaisessa tapauksessa, jossa yhtenäisen oikeusjärjestyksen pätevyysperusta ei ole yksiselitteisesti ratkaistavissa kansallisen, EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden välillä (Richmondin teoria)<sup>63</sup>, koska täysin eriytyneessä mallissa sovelletaan vain yhtä valtiosääntöä. Valtiosääntöpluralistisessa teoriassa eri oikeusjärjestykset ovat paradoksaalisesti samaan aikaan erillisiä, mutta niitä silti noudatetaan ja sovelletaan rinnakkaisina kuin ne olisivat osa samaa oikeusjärjestystä.<sup>64</sup> Valtiosääntöpluralistinen tilanne EU-, kansainvälisen- ja Suomen kansallisen oikeuden välillä on selitettävissä esimerkiksi Catherine Richmondin teorialla, joka yhdistelee Kelsenin vallankumouskäsitteen ja monistisen oikeusjärjestyskäsitteen aineksia Euroopan unionin valtiosääntökehitykseen. Yhdistän teoriaan kuitenkin erityisesti J.M. Finnisin Kelsenin vallankumousteoriaan tekemät lisäykset, jotta se ottaisi huomioon myös Kelsenin vallankumouskäsitteelle vieraat historialliset oikeusjärjestysten itsenäistymiset.

Ensinnäkin *EU-oikeuden erillisyyttä* suhteessa kansalliseen ja kv-oikeuteen voidaan perustella Kelsenin klassisella teorialla oikeusjärjestysten itsenäistymisestä. Kelsenille vallankumous tarkoitti valtiosäännön muuttamista muuten kuin perustuslainmukaisesti tai valtiosäännön korvaamista toisella valtiosäännöllä, jolloin myös vallankumouksellisesti syntyneen uuden valtiosäännön pätevoittävä perusnormi vaihtuu.<sup>65</sup> Kelsen myös kytki oikeusjärjestyksen voimassaoloon jonkinasteisen tehokkuuden. Normin tehokkuuden edellytyksenä olivat hänelle joko, että normia noudatetaan tai että sen noudattamatta jättäminen on sanktioitua.<sup>66</sup> Siten voitaisiin ajatella, että EU-oikeus on itsenäistynyt kansallisesta oikeudesta ja

<sup>63</sup> Richmond 1997, s. 47–90. Ks. myös Jääskinen 2008, s. 119.

<sup>64</sup> Jääskinen 2008, s. 146.

<sup>65</sup> Kelsen 1967 (1970), s. 233–236.

<sup>66</sup> Kelsen 1967 (1970), s. 11 ja 116.

kansainvälisestä oikeudesta, jos (1) EU:n valtiosääntö on muuttunut suhteessa edellisiin, (2) muutos on tapahtunut vallankumouksellisessa järjestyksessä eli järjestyksessä, jota alkuperäinen järjestys ei ollut ennakoanut ja (3) EU-oikeus on muuttunut tehokkaasti.<sup>67</sup>

Unionioikeuden muuttumisesta suhteessa kansalliseen ja kansainväliseen oikeuteen kertovat unionin tuomioistuimen ja sen edeltäjien ulostulot, joissa se on esittänyt vaatimuksia autonomiasta ja muiden oikeusjärjestysten ulkopuolisesta pätevydestä.<sup>68</sup> Kansainväliseen oikeuteen yhteisön tuomioistuin on tehnyt pesäeroa tapauksissaan Van Gend en Loos (1963), jossa se totesi uuden kansainvälisestä oikeudesta erillisen oikeusjärjestyksen syntyneen ja unionikansalaisten olevan yksilöinä uuden oikeusjärjestyksen subjekteja<sup>69</sup> sekä Les Verts (1986), jossa se totesi Euroopan talousyhteisön valvovan jäsenvaltioiden ja niiden toimielinten päätösten yhteensopivuutta perustuslakia vastaavan perustamissopimuksen kanssa.<sup>70</sup> Uudemmassa tuomiossaan Kadi- ja Al-Barakaat (2008) EUTI teki samansuuntaisia linjauksia suhteessa YK:n alaiseen kv-oikeuteen todetessaan, ettei EU-asetus, jolla toimeenpantiin YK:n turvallisuusneuvoston päätöslauselma, ollut sellaisen EUTI:n tuomioistuinkontrollin ulkopuolella, jossa tuomioistuin arvioi asetuksen yhteensopivuutta EU:n perusoikeuksien kanssa.<sup>71</sup>

Unionin oikeuden muuttumista suhteessa kansalliseen oikeuteen on linjattu osin samassa 1960-luvulta asti ulottuvassa EU-oikeuden oikeuskäytännössä, jonka keskeisiä tapauksia ovat edellä mainittu Van Gend sekä Costa v. Enel (1964), jossa EYTI linjasi EY-perustamissopimusten olevan etusijalla kaikkiin kansallisiin säädöksiin nähden ja ettei yhteisön oikeuden täytäntöönpanon tehokkuus voi olla erilaista eri jäsenvaltioissa myöhemmän kansallisen lainsäädännön vuoksi.<sup>72</sup> Siten EYTI loi Costa-tuomiollaan yleisen EU-oikeuden, siis sekä perustamissopimusten että johdetun oikeuden, etusijan periaatteen suhteessa kansalliseen oikeuteen.<sup>73</sup> Myöhemmissä tuomioissaan unionin tuomioistuin on vahvistanut, ettei EU-perustamissopimuksen normia vastaan voi vedota kansallisen

---

<sup>67</sup> Richmond 1997, s. 69.

<sup>68</sup> Ks. Richmond 1997, s. 71–72.

<sup>69</sup> Tuomio 5.2.1963. NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos v. Nederlandse administratie der belastingen, C-26/62, ECLI:EU:C:1963:1., suomenkielisen asiakirjan s. 167.

<sup>70</sup> Tuomio 23.4.1986. Parti écologiste "Les Verts" v. Euroopan parlamentti, C-294/83, ECLI:EU:C:1986:166, kohta 23; Richmond 1997, s. 71–72.

<sup>71</sup> Tuomio 3.9.2008. Yassin Abdullah Kadi ja Al Barakaat International Foundation v. Euroopan unionin neuvosto, C-402/05 P ja C-415/05 P, ECLI:EU:C:2008:461, kohta 299; Puumalainen 2018, s. 81–85.

<sup>72</sup> Tuomio 15.7.1964. Flaminio Costa v. ENEL, C-6/64, ECLI:EU:C:1964:66, suomenkielisen asiakirjan s. 217–218.

<sup>73</sup> Puumalainen 2018, s. 61.

perusoikeusnormin perusteella<sup>74</sup> ja että unionin välittömiä oikeusvaikutuksia luovat normit estävät *suoraan* kaikkien niiden kanssa ristiriidassa olevien kansallisten säännösten soveltamisen, eikä kansallista lainsäädäntötoimea siis tarvita muuttamaan ensin oikeustilaa.<sup>75</sup> Unionin oikeuden suora soveltaminen ei kuitenkaan kumoa kansallisia normeja, vaan ne vain jätetään yksittäistapauksessa soveltamatta<sup>76</sup> – positiivinen velvollisuus kumota unionioikeuden kanssa ristiriitaiset normit kuuluu kansallisille lainsäädäntöelimille.<sup>77</sup> Näissä tuomioissa linjatut periaatteet eivät kuitenkaan sellaisenaan ole tulleet hyväksytyksi EU-jäsenvaltioissa, josta esimerkiksi Saksan valtiosääntötuomioistuimen antamat Solange I- ja Solange II -tuomiot todistavat. Solange I -tuomiossa valtiosääntötuomioistuin esimerkiksi korosti, ettei unionioikeus yleisesti joudu vaaraan, jos se ei saa poikkeuksellisesti etusijaa suhteessa kansallisen valtiosäännön pakottaviin normeihin.<sup>78</sup> Solange II -tuomiossaan se puolestaan linjasi, että unionioikeuden sitovuus Saksan maaperällä ja etusija Saksassa perustuvat vain Saksan oman kansallisen valtiosäännön normeihin.<sup>79</sup>

Unionioikeuden muuttumisen *vallankumouksellisuutta* suhteessa kansainväliseen oikeuteen on puolestaan perusteltu lähinnä yhteisön tuomioistuimen Defrenne (1976) -tuomion kaltaisilla linjauksilla, joiden mukaan Euroopan perussopimusten itsensä sisältämien poikkeusten ulkopuolella perustamissopimuksia voidaan muuttaa vain perustamissopimusten itsensä säätelemässä lisäysmenettelyssä.<sup>80</sup> Tällaisessa katsannossa unionin itsensä muuttamisen menettelyjen rajoittamista koskevat normit voisivat olla vallankumouksellisia muutoksia eli säädetty laittomasti suhteessa valtiosopimusoikeutta koskevaan Wienin yleissopimukseen (SopS 33/1980) sisältyvien valtiosopimusten muuttamista ja kumoamista säänteleviin kansainvälisen oikeuden normeihin.<sup>81</sup> Koska EU-oikeuden itsenäistymisen

---

<sup>74</sup> Tuomio 17.12.1970. Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr- und Vorratsstelle für Getreide und Futtermittel, C-11/70, ECLI:EU:C:1970:114, kohta 3.

<sup>75</sup> Tuomio 9.3.1978. Amministrazione delle Finanze dello Stato v. Simmenthal SpA, C-106/77, ECLI:EU:C:1978:49, kohdat 17 ja 24.

<sup>76</sup> Tuomio 22.10.1998. Ministero delle Finanze v. IN. CO. GE.'90 Srl ym., C-10/97 ja C-22/97, ECLI:EU:C:1998:498, kohta 21.

<sup>77</sup> Tuomio 4.4.1974. Euroopan yhteisöjen komissio v. Ranskan tasavalta, C-167/73, ECLI:EU:C:1974:35, kohdat 41 ja 48; Oikeuskäytäntöä esitellään kattavammin Puumalainen 2018, s. 47–76.

<sup>78</sup> BVerfG päätös 2 BvR 52/71, 29.5.1976, 37 BVerfGE 271, (1974) 2 CMLR 540 (Solange I); Jääskinen 2018, s. 136.

<sup>79</sup> BVerfG päätös 22.10.1986, 2 BvR 187/83, (1987) 3 CMLR 225 (Solange II); Jääskinen 2018, s. 136–137.

<sup>80</sup> Richmond 1997, s. 71–72. Silloinen yhteisön perussopimuksen 236 artiklan mukainen menettely ja nykyisen sopimuksen Euroopan unionista 48 artiklan menettely jakanevat saman ajatuksen unionin itseään täydentävästä luonteesta; Tuomio 8.4.1976. Gabrielle Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena, C-43/75, ECLI:EU:C:1976:56, kohta 58.

<sup>81</sup> Richmond 1997, s. 72–74.

tarkastelu on keskittynyt sen itsenäistymiseen kansainvälisestä oikeudesta<sup>82</sup>, sen mahdollinen vallankumouksellinen itsenäistyminen jäsenmaiden kansallisista oikeusjärjestyksistä on jäänyt vähemmälle huomiolle. Edellä mainittuja yhteisön tuomioistuimen 1960-luvulta eteenpäin antamia tuomioita ei voitane pitää ennakoimattomasti annettuina suhteessa Suomen oikeuteen, koska Suomi liittyi Euroopan unioniin vasta vuonna 1995 säätämällään poikkeuslailla. Siten Kelsenin teoria ei sovi välttämättä kuvaamaan Suomen tilannetta, jos EU-oikeuden tulisi olla vallankumouksellisesti itsenäistynyt Suomen kansallisesta oikeudesta.

Suomen oikeudessa tapahtuneiden muutosten edellä mainittu vallankumouksellisuuden kriteeri voi kuitenkin olla ohitettavissa<sup>83</sup>, jos hyväksytään, että oikeusjärjestys voi omassa laillisessa järjestyksessään jakautua kahdeksi tai useammaksi uudeksi oikeusjärjestykseksi. Kelsenin teoriassa perusnormi oletettiin sellaisen viimeisen perustuslain pätevyysperustaksi, joka oli asetettu rikkomalla vanhaa perustuslakia tai alueelle, jossa ei ole valmiiksi perustuslakia.<sup>84</sup> Siten teoriaan sopivat sekä miehittämättömät alueet, joilla ei ole valmiiksi perustuslakia, sekä alueet, jotka olivat aiemmin osa toista valtakuntaa - esimerkiksi brittiläisestä imperiumista itsenäistyneet siirtomaat. Kelsenin teoria ei kuitenkaan selitä, miten oli mahdollista, etteivät siirtomaat useinkaan itsenäistyneet vallankumouksellisesti suhteessa Britannian valtiosäntöön: esimerkiksi Pakistanille luovutettiin ehdoton lainsäädäntövalta brittiläisen imperiumin omassa perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädetyllä lainsäädännöllä (Indian Independence Act 1947), joka ei loukannut Britannian omaa valtiosäntöä.<sup>85</sup> Koska Pakistanin katsotaan kuitenkin itsenäistyneen tosiasiallisesti Britanniasta, teoreetikot ovat pitäneet mahdollisena, että oikeusjärjestyksen itsenäistymiseksi riittää, että vanha valtiosäntö kumotaan tietyllä alueella kumoamishetkellä voimassa olevien oikeusnormien kumoamiskriteerien mukaisesti ja korvataan uudella, jolloin ajallinen yhteys kumoamishetkellä voimassa olevan emämaan perustuslain ja uuden perustuslain välillä katkeaa.<sup>86</sup> Vaihtamalla Britannian paikalle Suomen ja Pakistanin paikalle Euroopan unionin voidaan siten kuvata EU-oikeuden itsenäistymistä Suomen kansallisesta oikeudesta: Suomen eduskunta säätöi EU-liittymislaita perustuslaillisessa järjestyksessään toisen oikeusjärjestyksen alueelleen voimaan, jolla on toimivalta asettaa voimaan Suomen kansalaisia oikeudellisesti velvoittavia normeja omissa lainsäädäntö- ja

---

<sup>82</sup> Richmond 1997, s. 69.

<sup>83</sup> Jääskinen 2008, s. 143–145.

<sup>84</sup> Kelsen 1967 (2020), s. 199–200.

<sup>85</sup> Finnis 1973, s. 51–53.

<sup>86</sup> Finnis 1973, s. 63.

tuomioistuinprosesseissaan. Vaikka EU-oikeuden pätevyys Suomessa perustui alun perin EU-liittymislakiin eli kansallisen valtiosäännön normiin, on se kuitenkin itsenäinen Suomen oikeudesta, koska EU-liittymislaki samalla katkaisi itsenäistyneen oikeusjärjestyksen ajallisen yhteyden Suomen aiempaan valtiosääntöön.<sup>87</sup>

Kolmas oikeusjärjestyksen itsenäisyyden kriteeri eli muutosten tehokkuus puolestaan mitataan konkreettisissa soveltamistilanteissa, esimerkiksi silloin, kun jäsenvaltion toimielin antaa etusijaa EU-oikeuden normeille suhteessa kansallisen oikeuden normeihin. EU-oikeuden soveltaminen tai soveltamatta jäämisen sanktioiminen kansallisissa viranomaisissa ja kv-elimien toimielimissä ovat siten keskeisiä tehokkuuden arvioinnin kriteerejä. Koska suomalaiset tuomioistuimet soveltavat suoraan EU-oikeutta sen määräämin menettelyin, EU-oikeus on yleisesti tehokasta Suomessa.<sup>88</sup> EU-oikeuden muuttumisen tehokkuus suhteessa kansainväliseen oikeuteen on sen sijaan joidenkin arvioiden mukaan jäänyt epäselväksi, koska ei ole ollut tilaisuutta varmistua, onko EU-perussopimusten uudelleentarkastelua koskevien normien rikkominen sanktioitua.<sup>89</sup>

*Kansallisen oikeuden itsenäisyyttä suhteessa kansainväliseen oikeuteen* kuvataan puolestaan perinteisesti monismi- ja dualismi -jaon avulla. Monismilla viitataan siihen, että kansainvälinen oikeus ja kansallinen oikeus muodostavat yhtenäisen oikeusjärjestyksen, jolloin kansainvälisen oikeuden normit ovat suoraan päteviä kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Dualismin mukaan puolestaan oikeusjärjestykset ovat itsenäisiä ja erillisiä suhteessa toisiinsa.<sup>90</sup> Tätä jaottelua voidaan kuitenkin pitää ristiriitaisena pluralistisen teorian kanssa, jonka mukaan monistinen teoria säädöshierarkiasta ei välttämättä ole ristiriidassa jäsenvaltioiden oikeusjärjestysten erillisyyden (dualismi) kanssa. Tämä johtuu siitä, ettei Kelsen tarkoittanut monismilla sitä, että oikeusjärjestykset ovat organisatorisesti yhtenäiset, vaan hän tarkoitti sillä oikeusjärjestysten piirissä toimivaa yksilöä koskevaa kognitiivista yhtenäisyyttä.<sup>91</sup> Kognitiivisesta näkökulmasta yksittäinen unionin kansalainen voi toimia useiden eri oikeusjärjestysten alaisuudessa, jolloin häneen kohdistuu eri oikeusjärjestysten normeja samaan aikaan. Pluralistisen teorian mukaan monistinen näkökulma kansainvälisen, kansallisen ja EU-oikeuden väliseen suhteeseen pystyy ottamaan

---

<sup>87</sup> Ks. Jääskinen 2008, s. 145.

<sup>88</sup> Ks. Ojanen 2010, s. 197–205.

<sup>89</sup> Richmond 1997, s. 72–74.

<sup>90</sup> Richmond 1997, s. 77–78.

<sup>91</sup> Richmond 1997, s. 78; ks. myös Kelsen 1967 (2020), s. 333.

eri oikeusjärjestysten sisäiset näkemykset huomioon kuitenkin vaarantamatta oikeusjärjestyksen yhtenäisyyttä. Eri näkökulmien ottaminen ei vain ole samaan aikaan kognitiivisesti mahdollista, vaan tekee valtiosääntöjen etusijakysymyksestä riippuvaisen katsojan näkökulmasta. Kuitenkin pluralistisessa teoriassa kaikista teoreettisesti mahdollisista näkökulmista oikeusjärjestyksen tulee olla yhtenäinen.<sup>92</sup>

Edellä mainittu kognitiivinen teoria tulee selkeäksi vain silloin, kun eri malleja kansainvälisen, kansallisen ja EU-oikeuden yhtenäisyyden kuvailemiseksi konkreettisesti tarkastellaan. Siihen sisältyvät monistiset mallit perustuvat Kelsenin filosofian muutokseen, jossa hän muutti aiemmat käsityksensä siitä, että kansainvälisen oikeuden tulisi olla ensisijainen suhteessa valtion oikeusjärjestykseen,<sup>93</sup> sellaiseen malliin, jossa on mahdollista valita kaksi monistista konstruktiota. Ensimmäisessä kansainvälinen oikeus on ensisijaista suhteessa valtion oikeuteen ja toisessa puolestaan kansallinen oikeus ensisijaista suhteessa kansainväliseen oikeuteen.<sup>94</sup> Richmondin mukaan, jos EU-oikeus lisätään näiden oikeusjärjestysten rinnalle, permutaatioita saadaan kahden sijaan yhdeksän. Kuudessa niistä kahden systeemin pätevyys perustuu kolmanteen. Kolmessa lopussa puolestaan kaksi oikeusjärjestelmää ovat vuorovaikutuksessa, erotettu toisistaan pätevyytensä mukaan ja yksi korkeampi hallinnoi niiden muuttumista. Kuitenkin kaikissa systeemeissä oletetaan lopulta vain yksi perusnormi, joka antaa pätevyyden kaikille kolmelle järjestelmälle.<sup>95</sup> Richmondin mallissa esimerkiksi EU-oikeuden pätevyyden perusteena voi siis olla kansainvälisen oikeuden normi, jäsenvaltion normi tai perusnormi. Kahdessa ensimmäisessä tilanteessa unionin oikeus olisi silloin osa kansainvälistä oikeutta tai jäsenvaltion oikeutta ja perusnormin tapauksessa sen pätevyys juontuisi siitä itsestään.<sup>96</sup> Muut pätevyysketjut saadaan vaihtamalla EU-, kansallisen- ja kansainvälisen oikeuden paikkoja keskenään:

1. Kansainvälinen (KV) → Jäsenvaltio (JV) → Euroopan unioni (EU). Mallin mukaan unionin oikeus johtaa pätevyytensä kansainvälisen oikeuden normista jäsenvaltion normin kautta.
2. KV → EU → JV      3. JV → KV → EU      4. JV → EU → KV

---

<sup>92</sup> Richmond 1997, s. 79–81.

<sup>93</sup> Kelsen 1934 (1997), s. 120.

<sup>94</sup> Kelsen 1967 (1970), s. 333–339; Richmond 1997, s. 79–81.

<sup>95</sup> Richmond 1997, s. 81.

<sup>96</sup> Richmond 1997, s. 62.

5. EU → JV → KV      6. EU → KV → JV      7. EU ← KV → JV  
8. JV ← EU → KV      9. KV ← JV → EU.<sup>97</sup>

Pluralistin mukaan oikeustieteen näkökulmasta jokainen esitetty malli on yhtä pätevä ja yhtenevästi oikeutettu, jolloin valinta niiden väliltä voidaan tehdä vain ei-tieteellisen, poliittisen harkinnan perusteella. Se, joka preferoi valtiosuverenisuuden ideaa, valitsee siis mallin, jossa kansallinen oikeus saa etusijan ja se, joka preferoi EU-oikeutta tai kansainvälistä oikeutta, valitsee näiden etusijaa korostavat mallit.<sup>98</sup>

---

<sup>97</sup> Richmond 1997, s. 82.

<sup>98</sup> Richmond 1997, s. 85; ks myös Kelsen 1967 (2020), s. 346.

### 3 Rajaturvallisuuslain ja sen esitöiden arviointia eri oikeusjärjestysten näkökulmista

#### 3.1 Suomen valtiosisäisen näkökulman perusteet

##### 3.1.1 Poikkeuslakiopin perusteet kansallisessa valtiosäännössä

Richmondin mukaan kansallisen oikeuden etusijaa suhteessa EU-oikeuteen koskeva näkemys saa oikeutuksensa ennen kaikkea Euroopan unionin alkuperästä itsenäisten jäsenvaltioidensa luomuksena. Mallin mukaan jäsenvaltiolla on kompetenssi luoda uusia normeja tuottavia elimiä itsensä ulkopuolelle ja samalla näiden sopimusten nojalla luodut normit sekä uudet elimet säilyvät osana jäsenvaltioiden kansallista oikeutta.<sup>99</sup> Ennen kaikkea ylikansallisen oikeuden adoptiot ja ratifioinnit kansalliseen oikeusjärjestykseen edustavat kansallisen oikeuden etusijaa korostavia malleja.<sup>100</sup> Näkemyksen kansallisen oikeuden etusijasta kiistanalaisuus palautuu yleensä muiden järjestysten itsenäisyydestään esittämiin vaatimuksiin, esimerkiksi edellä mainittuun EY-tuomioistuimen *Costa v. Enel* -tuomioon (1964) sekä EU-oikeuden toiminnan käytännöllisyyttä koskeviin näkemyksiin, joiden mukaan voitaisiin pitää unionin oikeuden yhtenäisyyden kannalta käytännöllisenä ongelmana, jos kukin yksittäinen jäsenmaa saisi lausua viimeisen sanan unionille delegoimiensa kompetenssien laajuudesta.<sup>101</sup> Tällainen kritiikki kuitenkin kumpuaa nimenomaan EU-oikeuden näkökulman valitsemisesta eikä kansallisen oikeuden näkökulmasta itsestään.

Kansallisen oikeuden näkökulmasta kelseniläinen pätevyysketju, joka sisältää Suomessa voimassa olevat perustuslait, mukaan lukien niihin sisältyvät perus- ja ihmisoikeusnormit, on aikajana, joka kuvaa Suomen valtiosäännön viimeaikaista muuttumista. Pätevyysketjussa ennen muutoksia voimassa ollut vanha perustuslaki aina pätevöittää seuraavan perustuslain, joka on käytännössä aineellisesti vanha perustuslaki muutoksineen ja lisäyksineen. Tähän valtiosääntöketjuun kuuluvat kaikki normit, jotka on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä – ne voivat olla uusia perustuslakeja tai poikkeuslakeja. Säätämisyjärjestyksen valinnassa ja siten säädöksen liittämisenä valtiosääntöketjuun eduskunnan perustuslakivaliokunta on keskeinen: sen lausunto määrittää eduskuntaa

---

<sup>99</sup> Richmond 1997, s. 65.

<sup>100</sup> Ks. MacCormick 1999, s. 131.

<sup>101</sup> Richmond 1997, s. 65–67.

oikeudellisesti sitovasti, voidaanko laki käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä vai perustuslain säätämisyjärjestyksessä (PL 73 §).<sup>102</sup>

Poikkeuslailla tarkoitetaan sellaista lakia, joka perustuslain tekstiin kajoamatta asiallisesti syrjäyttää joltain osin perustuslain sisältämän sääntelyn. Se on aineellisesti ristiriidassa perustuslain kanssa, mutta perustuslain säätämisyjärjestyksensä takia samaan aikaan muodollisesti perustuslainmukainen.<sup>103</sup> Poikkeuslakeihin kuuluvat omana erityisryhmänään myös kansainvälisen velvoitteiden valtiosisäistä voimaansaattamista tarkoittavat poikkeuslait.<sup>104</sup> Niistä säädetään nykyisen PL 94 ja 95 §:ssä, joiden mukaan perustuslakia koskevat sekä sellaiset valtiosopimukset, jotka koskevat valtakunnan alueen muuttamista, Suomen täysivaltaisuuden kannalta merkittävää toimivallan siirtoa Euroopan unionille, kansainväliselle järjestölle tai toimielimelle, hyväksytään ja saatetaan voimaan kahden kolmasosan enemmistöllä. Vanhassa hallitusmuodossa ei ollut nimenomaista kirjausta valtiosopimusten valtiosisäisestä voimaansaattamisesta, mutta valtiopäiväjärjestyksen (VJ, 7/1928) 69 § 1 momentissa säädettiin vastaavasti, että valtiosopimusten lainsäädännön alaan kuuluvat määräykset säädettiin Suomessa voimaan tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä ja perustuslakia koskevat muutokset kahden kolmasosan määräenemmistöllä niin sanotussa supistetussa perustuslain säätämisyjärjestyksessä.<sup>105</sup>

Kelseniläisessä normihierarkiassa poikkeuslaki on oman muuttamis- ja kumoamisjärjestyksensä puolesta rinnasteinen tavalliseen lakiin, eikä perustuslakiin. Tämä johtuu siitä, että poikkeuslaki voidaan kokonaan tai osittain kumota sekä sitä voidaan supistaa käyttäen tavallisen lain säätämisyjärjestystä. Kuitenkin poikkeuslain sisältävän poikkeuksen laajentaminen tai muuttaminen koskemaan jotain toista perustuslain kohtaa, voidaan toteuttaa vain perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakipoikkeuksen laajennukset ovat kuitenkin mahdollisia tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos ne ovat vähäisiä ja epäolennaisia, eivätkä muuta perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä toiseksi.<sup>106</sup>

Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta keskeisiä pätevyysketjuun kuuluvia valtiosääntömuutoksia ovat viime vuosikymmeninä olleet ainakin Suomen liittyminen Euroopan

---

<sup>102</sup> Jyränki 2003, s. 404 ja 407.

<sup>103</sup> Jyränki 2003, s. 267.

<sup>104</sup> Jyränki 2003, s. 276.

<sup>105</sup> Ks. Hautamäki 2002, s. 164–170.

<sup>106</sup> Jyränki 2003, s. 277–278.

ihmisoikeussopimukseen vuonna 1990, Euroopan unioniin liittyminen vuonna 1995, Suomen perusoikeusuudistus vuonna 1995, uuden perustuslain säätäminen vuonna 2000, Lissabonin sopimuksen valtiosisäinen voimaansaattaminen vuonna 2009 sekä uuden perustuslain tarkastaminen vuonna 2012.<sup>107</sup> Sekä EIS:hin liittyminen, EU:hun liittyminen että Lissabonin sopimuksen hyväksyminen tapahtuivat supistetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä hyväksytyyn poikkeuslain nojalla. Aikajärjestyksessä perusoikeusuudistus on myöhemmin säädetty (lex posterior) suhteessa EU-liittymislakiin, jolla on perusteltu Suomen perusoikeuksien etusijaa suhteessa EU-perusoikeuksiin.<sup>108</sup> Lissabonin sopimuksen liittymistä koskeva poikkeuslaki, jossa EU-perusoikeuskirja integroitii osaksi EU:n valtiosäntöä ja siten Suomen valtiosäntöä, on puolestaan myöhemmin säädetty kuin EIS-liittymislaki, EU-liittymislaki, Suomen perusoikeusuudistus ja uusi perustuslaki. Siten sen voidaan katsoa tehneen poikkeuksen Suomen perusoikeusnormeihin soveltamisalallaan. Vuonna 2024 säädetty ja vuonna 2025 jatkettu rajaturvallisuuslaki on lex posterior suhteessa sekä EIS-liittymislakiin, EU-liittymislakiin, perusoikeusuudistukseen, perustuslakiin että Lissabonin sopimuksen integroimista koskeneeseen poikkeuslakiin, joten sen voidaan katsoa syrjäyttävän kaikkiin perusoikeuksien suojajärjestelmiin kuuluvat perus- ja ihmisoikeudet soveltamisalallaan.

### 3.1.2 Rajaturvallisuuslain ristiriitaisuus kansalliseen oikeuteen kuuluvan EU-oikeuden etusijan periaatteen kanssa

Valtionsisäisestä näkökulmasta rajaturvallisuuslakia koskeva ristiriitaisuus EU-oikeuden etusijan kanssa tarkoittaa ristiriitaa sellaisen etusijaa koskevan oikeussäännön tai yleisen oikeusperiaatteen kanssa, joka on johdettavissa kotimaiseen valtiosäntöoikeuteen kuuluvista oikeuslähteistä. Näihin kuuluvat voimassa olevien perustuslakien ja poikkeuslakien lisäksi niitä koskevat hallituksen esitykset sekä perustuslakivaliokunnan lausunnot.

Perustuslakivaliokunnan lausuntojen näkemykset ovat ensisijaisia suhteessa hallituksen esityksiin.<sup>109</sup> Poikkeuslakeja koskevan valtiosäntöoppimme mukaan EU-oikeuden etusija on Suomessa voimassa EU-liittymistä koskevan poikkeuslain (1995) nojalla, joten etusija kumottavissa, rajoitettavissa tai muutettavissa tavallisella lailla saman vaalikauden aikana. Pelkkä mahdollisuus rajoittaa etusijaperiaatetta ei kuitenkaan tarkoita itsessään, että Suomen

---

<sup>107</sup> Olen mukaillut aikajanaa Salminen 2015, s. 65–139 perusteella. Salminen kutsuu ajanjaksoa 1995–2012 konstitutionaaliseksi momentiksi viitaten Bruce Ackermanin käsitteistöön.

<sup>108</sup> Ojanen 2003, s. 1159.

<sup>109</sup> Jyränki 2003, s. 403.

kansallinen oikeus olisi aineellisessa ristiriidassa etusijaperiaatteen tai muiden EU-jäsenyyttä koskevien velvoitteiden kanssa.<sup>110</sup> Ristiriitaa EU-oikeuden kanssa ei esimerkiksi voisi olla silloin, kun EU-perusoikeuksien kanssa aineellisesti ristiriitainen kansallinen laki ei ole EU-oikeuden soveltamisalueella. Silloin perusoikeuksien suojajärjestelmät käsitetään erillisiksi.

Varhaisissa, esimerkiksi EY-liittymistä koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta korosti sekä unionin toissijaisuusperiaatetta unionin toimivallan laajentumisen rajoittajana että nimenomaan kansallisten ja EU:n perusoikeusjärjestelmien erillisyyttä.<sup>111</sup> EU-liittymissopimusta koskeneessa hallituksen esityksessä puolestaan korostettiin, että unionin oikeudella on *lähtökohtaisesti* etusija kansalliseen oikeuteen *riippumatta sen säädöshierarkkisesta tasosta*<sup>112</sup>, mutta kuitenkin linjattiin myöhemmin, että kumpikin perusoikeusjärjestelmä toimii soveltamisalallaan, eikä EU-jäsenyys voi muuta kuin esimerkiksi maataloustuotteiden ja ydinenergian säännöstelyyn liittyvissä erityistilanteissa heikentää kansallisten perusoikeuksien menettelyllistä suojaa. Samassa yhteydessä tuolloinen hallitus myös alleviivasi, että EU-perusoikeussuoja on soveltamisalallaan vahvempi kuin kansallinen perusoikeussuoja, koska EU-järjestelmässä ei tunneta poikkeuslakimenettelyä.<sup>113</sup> Lausunnossa luodaan nähdäkseni yleinen linja, jossa EU-perusoikeudet soveltuvat EU-oikeuden soveltamisalalla tai ydinalueella, johon maataloustuotteiden ja ydinenergian säännöstely kuuluvat. Tähän soveltamisalueeseen on myös katsottu laajemmin kuuluvan esimerkiksi taloudellisen toiminnan alue.<sup>114</sup>

Linja EU-oikeuden etusijasta sen soveltamisalueella vahvistettiin perustuslakivaliokunnan vuoden 2001 lausunnossa valtioneuvoston selvityksestä Euroopan unionin tulevaisuudesta, jossa valiokunta totesi, että EU-perusoikeuksien antama etusija saa ulottua jäsenvaltioihin vain EU-oikeuden täytäntöönpanotehtävissä eikä silloinkaan heikentää kansallisten perusoikeuksien tasoa.<sup>115</sup> Lausuntoa on myös käytetty argumenttina kansallisten perusoikeuksien yleiselle poikkeukselle suhteessa EU-oikeuden etusijaan. Tätä vastaan puhuu kuitenkin lausunnon antamisen asiayhteys - lausunto annettiin Suomen valmistautuessa vuoden 2004 perussopimuksen uudistamisesta käytävään hallitustenväliseen konferenssiin,

---

<sup>110</sup> Puumalainen 2018, s. 354.

<sup>111</sup> PeVL 5/1992 vp, s. 7; Puumalainen 2018, s. 235–238.

<sup>112</sup> HE 135/1994 vp, s. 15.

<sup>113</sup> HE 135/1994 vp, s. 24.

<sup>114</sup> Ks. Ojanen 2009.

<sup>115</sup> PeVL 25/2001 vp, s. 4.

eikä sillä siten kommentoitu valmista sopimusluonnosta.<sup>116</sup> Tätä tukee myös se, että vuonna 2003 eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan puitepäätöksen yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi päinvastaisesti, että PL 9 § 3 momentissa turvatus Suomen kansalaista koskevan luovuttamisrajoituksen syrjäyttäminen EU-oikeuden tieltä edellytti lain säätämistä poikkeuslakina.<sup>117</sup> Siten perustuslakivaliokunta siunasi Suomen kansallisen perusoikeuden heikentämisen EU-oikeuteen nähden muullakin kuin maatalouden sääntelyyn tai ydinenergiaan liittyvällä tai laajemmin taloudellisen toiminnan alueella.

Myös perustuslakivaliokunnan 2010-luvun puolivälistä peräisin olevassa luomuasetusta koskevassa lausunnossa<sup>118</sup> kansallinen perusoikeus syrjäytettiin EU-oikeuden toimeenpanemiseksi ja EU-oikeuden etusija myös eksplisiittisesti ulotettiin lainsäädäntötoimintaan. Luomuasetusta koskeneessa lausunnossa annettiin etusija EU-luomuasetuksen säännöksille vuosittaisista tarkastuksista luomutuottajien tiloihin, vaikka kansallinen perustuslaki edellyttää kotirauhan rajoittamiseksi yhteyttä konkreettiseen rikosepäilyyn tai muiden perusoikeuksien suojaamiseen. Tuolloisia etusijaa koskevia linjanvetoa voidaan pitää ristiriitaisena EU-oikeuden itsensä kanssa, koska EUTI:n tulkintakäytännön mukaan etusija koskee kansallisia tuomioistuimia eikä lainsäätäjää – lainsäätäjää koskevia vastaavia periaatteita ovat lojaliteettiperiaate sekä jäsenyysvelvoitteiden noudattaminen.<sup>119</sup> Luomuasetusta koskenut lausunto oli kuitenkin EU-liittymislakia koskeneessa hallituksen esityksessäkin mainitulla tavalla maataloustuotteiden sääntelyn alueella, joka mainitaan ydinenergian ohella EU-oikeuden ydinalueeksi. Siten siitä ei voi mielestäni vahvistaa eurooppalaista pidätysmääräystä koskevasta puitepäätöksestä alkanutta EU-oikeudelle etusijan antamisen yleistä tai varauksetonta linjaa.

Rajaturvallisuuslaista annettu PeVin lausunto nähdäkseni ulottaa kansallisen poikkeuslain käyttämisen tilanteeseen, jossa EU-perusoikeussuojan tasoa heikennetään suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön. Siten se on päinvastainen kanta suhteessa esimerkiksi eurooppalaista pidätysmääräystä koskevaan puitepäätökseen sekä luomuasetukseen, joissa kummassakin kansallinen perusoikeus syrjäytettiin EU-oikeuden täytäntöönpanon

---

<sup>116</sup> Tästä keskustelusta ks. Heinonen 2012, s. 219; Puumalainen 2018, s. 336–337.

<sup>117</sup> PeVL 18/2003 vp; ks. myös Heinonen 2012, s. 224.

<sup>118</sup> PeVL 51/2014 vp; Komission asetus n:o 889/2008 luonnonmukaisesta tuotannosta ja luonnonmukaisesti tuotettujen tuotteiden merkinnöistä annetun neuvoston asetuksen (EY) 834/2007 soveltamista koskevista yksityiskohtaisista säännöistä luonnonmukaisen tuotannon, merkintöjen ja valvonnan osalta (toimeenpanoasetus).

<sup>119</sup> Puumalainen 2018, s. 317–322.

varmistamiseksi. Se on kuitenkin linjassa EU-liittymislakia koskeneen hallituksen esityksen kanssa, jonka mukaan kansallinen perusoikeussuoja on heikompi kuin EU-perusoikeussuoja nimenomaan poikkeuslakimenettelyn takia. Aiemmista perustuslakivaliokunnan lausunnoista ei ole myöskään nähdäkseen johdettavissa yleistä EU-oikeuden etusijan doktriinia muuta kuin taloudellisen toiminnan alueella, johon maataloustuotteiden ja ydinenergian sääntely kuuluvat, vaikka eurooppalaisen puitepäättöksen yhteydessä käytettiin poikkeuslakimenettelyä kansallisten perusoikeuksien syrjäyttämiseksi EU-oikeuden tieltä.

### 3.1.3 Kansallisen poikkeuslain yhteys ehdottomiin perusoikeuksiin ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin

Ennen rajaturvallisuuslaista annetun perustuslakivaliokunnan lausunnon antamista oli epäselvää, voiko kotimaisella poikkeuslailla puuttua sellaisiin kansallisiin perusoikeuksiin, joista puuttuu lakivaraus eli ehdottomaan muotoon kirjoitettuihin perusoikeuksiin.

Myönteisellä kannalla on aiemmin ollut oikeuskirjallisuudessa esimerkiksi Puumalainen, jonka mukaan se, että valtiosääntöoikeusjuristit ovat keskittyneet kirjoituksissaan lähinnä hyväksytyihin rajoitusedellytyksiin todistaisi sen, että näiden rajoitusedellytysten puitteissa voitaisiin puuttua *kaikkiin* perusoikeuksiin.<sup>120</sup> Hän viittaa Hallbergin, Viljasen ja Karapuun lausumiin, joiden mukaan perusoikeuksien välillä ei ole kategorisia eroja ja että ehdottomia perusoikeuksia ei oikeastaan edes ole olemassa Suomen valtiosäännössä.<sup>121</sup>

Perustuslakivaliokunnan rajaturvallisuuslakilausunto tässä mielessä siis vahvistaa Puumalaisen pohdinnan toteamalla, ettei perustuslain esitöissä ole rajattu mitään perusoikeutta poikkeamismahdollisuuden ulkopuolelle.<sup>122</sup> Siten perustuslakivaliokunnan rajaturvallisuuslakilausunto vahvistaa oikeuskirjallisuudessa omaksutut kannat, joiden mukaan perusoikeuksia voidaan rajoittaa huolimatta siitä, onko niissä lakivarausta. Yksikään perusoikeus ei siten ole ehdoton.

Vaikka yksittäisesti katsottuna ehdottomia perusoikeuksia ei Suomen valtiosäännössä ole olemassa, ei kuitenkaan poikkeuslailla saa puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, esimerkiksi perusoikeuksien kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Poikkeuksen tulee myös olla *rajattu* vain välttämättömään. Välttämättömyyden arvioinnissa annetaan painoarvoa erityisesti hyväksyttävyyden ja yhteiskunnallisen tarpeen painoarvon

<sup>120</sup> Puumalainen 2018, s. 33–34.

<sup>121</sup> Hallberg 2011, s. 56; Viljanen 2011, s. 139–140; Karapuu 2011, s. 70–71.

<sup>122</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 8.

arvioinnille.<sup>123</sup> Perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvat myös erityisesti ydinalueen koskemattomuusvaatimus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyysvaatimus sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus.<sup>124</sup> Lisäksi niihin kuuluu myös tiettyjen ehdottomien perusoikeuksien laintasoisen rajoittamisen kieltäminen<sup>125</sup> ja poikkeuksen tarkkarajaisuus<sup>126</sup>. Esimerkiksi Lavapuron mukaan laintasoisuuden, täsmällisyyden ja oikeusturvan toteuttamisen vaatimukset saavat perustuslakivaliokunnan arvioinnissa keskeisemmän roolin kuin sisällölliset oikeasuhtaisuus-, hyväksyttävyyys- ja ydinalueen suoja koskevat rajoitusedellytykset.<sup>127</sup> Myös esimerkiksi Mikael Hidénin mukaan perustuslakivaliokunnan käyttämä perusoikeuksien rajoittamista koskeva lista – laintasoisuusvaatimus, tarkkarajaisuusvaatimus ja oikeusturvan järjestämistä koskeva vaatimus – ei oikeastaan aseta perusoikeuksien rajoittamiselle materiaalista rajaa eikä perustuslakivaliokunta juurikaan valvo perusoikeuksien materiaalista sisältöä. Hänen mukaansa rajoitusperusteen hyväksyttävyyttä ja yhteiskunnallisen tarpeen painavuutta koskevat kriteerit ovat hyvin joustavia.<sup>128</sup> Lavapuron mukaan poikkeuslaki-instituution esityöt perustelevat suomalaisen valtiosääntöoikeuden yleisen lähtökohdan, jonka mukaan valtiosäännön tuleekin joustaa poliittisten tarpeiden mukaan.<sup>129</sup>

Kansallisista perusoikeuksista voidaan siis edellä mainittujen rajoitusedellytysten puitteissa poiketa poikkeuslailla, mutta perustuslakivaliokunnan käytännössä on aiemmin omaksuttu kanta, että poikkeuslailla ei voida poistaa lakiesityksen ristiriitaa kansainvälisten sopimusten kanssa.<sup>130</sup> Siihen viittaavat myös monet rajaturvallisuuslakiesitykseen lausuntonsa antaneet valtiosääntötutkijat.<sup>131</sup> Kuitenkin erimielisyyttä on siitä, tarkoittaako kannanotto sitä, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset asettavat perusoikeuksien vähimmäissuojatason, josta ei voida kansallisella lailla poiketa<sup>132</sup> vai sitä että poikkeaminen kansainvälisestä sopimuksesta on oikeasti mahdollinen, mutta vain alistaa Suomen kansainvälisten

---

<sup>123</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 8.

<sup>124</sup> HE 53/2024 vp, s. 88.

<sup>125</sup> Viljanen 2011, s. 139–140 ja 161. Viljasen mukaan tällaisia ovat kuolemanrangaistuksen kielto ja taannehtivan rikoslain kielto.

<sup>126</sup> Hidén 2002, s. 1183.

<sup>127</sup> Lavapuro 2010, s. 249.

<sup>128</sup> Hidén 2002, s. 1183.

<sup>129</sup> Lavapuro 2010, s. 248. Ks myös HE 1/1998, s. 35. Esitöiden mukaan poikkeuslakimahdollisuuden puuttuminen nimittäin johtaisi siihen, että poikkeustilanteet tulisi kattavasti ottaa huomioon itse perustuslain tekstissä.

<sup>130</sup> PeVL 12/1982 vp, s. 4.

<sup>131</sup> Ks. esimerkiksi Eeva Nykäsen asiantuntijalausunto PeVille 11.6.2025, s. 6; Elina Pirjatanniemen asiantuntijalausunto 7.6.2025, s. 14.

<sup>132</sup> Ks. Tuorin lausunto PeVille 6.6.2024, s. 16.

valvontaelinten valvonta-arvioinneille.<sup>133</sup> Kaarlo Tuorin mielestä perustuslain keskeisiin ratkaisuihin kuuluvat ne periaatteet, jotka määrittävät kansallisten perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten välisiä suhteita. Näihin periaatteisiin hän lukee kuuluvaksi esimerkiksi sen, että perusoikeudet tarjoavat vähintään samantasoisien suojan kuin ihmisoikeussopimukset.<sup>134</sup> Siten hänen mielestään perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin kuuluva ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamisvaatimus asettaa materiaaliset rajat perusoikeuksien heikentämiselle poikkeuslailla.

Perustuslakivaliokunta kuitenkin näyttäisi rajaturvallisuuslakilausunnossaan hyväksyvän jossain määrin myös kansainvälisten velvoitteiden sisällöstä poikkeamisen, jos poikkeus muuten täyttää yleiset perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Valiokunta perusteli tätä kantaansa viittaamalla aiempaan nuorisorangaistuskokeilua koskeva lausuntoonsa, jossa se totesi, ettei poikkeuslain säätämisyjärjestyksen käyttäminen poistanut lakiesityksen ristiriitaisuutta kansainvälisten velvoitteiden kanssa, muttei kuitenkaan myöskään estänyt asiasta säätämistä poikkeuslailla.<sup>135</sup> Poikkeuksen ihmisoikeuksista tulee kuitenkin olla sisällöllisesti, alueellisesti ja ajallisesti rajattuja sekä välttämättömiä. Perustuslakivaliokunnan mukaan esimerkiksi rajalain 5 §:ään säädetty lapsia ja muita heikommassa asemassa olevia koskeva poikkeus sekä summaarinen arvio tilanteessa, jossa henkilö on esittänyt todisteita olevansa ilmeisessä vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutukset tai epäinhimillisen kohtelun uhriksi, ilmentävät sitä, että rajalain tarkoittama poikkeus perustuslaista on rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen.<sup>136</sup> Siten perustuslakivaliokunnan voidaan rajaturvallisuuslakikannanotossaan omaksuneen kannan, jossa de facto poikkeuslailla pystytään poikkeamaan myös ihmisoikeusvelvoitteista. Ainut tosiasiallinen merkitys, joka kansainvälisten velvoitteiden rikkomiselle annetaan, on toteamus siitä, että tehty laki on altis myöhemmälle kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontaelinten valvonta-arvioinneille.<sup>137</sup> Perustuslakivaliokunnan ratkaisua voitaneen siis pitää kriittisestä näkökulmasta tyypiesimerkkinä Lavapuron valtiosääntömanagerialismiksi kutsumasta

---

<sup>133</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 7.

<sup>134</sup> Tuorin asiantuntijalausunto 6.6.2024, s. 16.

<sup>135</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 7. ”Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt selvänä, että poikkeuslakina säädetyn nuorisorangaistuskokeilua koskevan määräaikaisen kokeilulain säätämisyjärjestys ei poistanut lakiehdotuksen ristiriitaisuutta kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa kansainvälisen oikeuden näkökulmasta, vaan esityksen tarkoittama sääntely oli säätämisyjärjestyksestä huolimatta ”altis ihmisoikeussopimuksiin pohjautuville valvonta-arvioinneille” (PeVL 59/2001 vp, s. 2/II). Sanottu ei kuitenkaan muodostanut estettä säätää nuorisorangaistuskokeilusta määräaikaisella poikkeuslailla (PeVL 59/2001 vp, s. 3).”

<sup>136</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 11–12; ks. myös HE 53/2024 vp, s. 68 ja 96.

<sup>137</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 11.

ilmiöstä, jolla hän tarkoittaa kokonaisharkintaan ja lainsäätäjän suvereenisuuteen nojautuvaa, juridis-teknisesti ja dogmaattisesti oikein toteutettuja ratkaisuja tuottavaa toimintaa, jolla perustuslain sisällölliset perusratkaisut voidaan ohittaa.<sup>138</sup>

### 3.1.4 Oikeuskanslerin suorittama kollektiivisen turvallisuuden sekä perus- ja ihmisoikeuksien välinen yhteensovitus

Lavapuron väitöskirjassa esitettyjä näkemyksiä suomalaisen perustuslakikontrollin menettelyllisestä tiukkuudesta ja sisällöllisestä joustavuudesta voidaan käyttää viitekehyksenä myös valtioneuvoston oikeuskanslerin rajalaista tekemälle laillisuusvalvonnalle. Asia on erityisen tärkeä, koska ylimmän laillisuusvalvojan rajalaille näyttämää vihreää valoa voitaneen pitää keskeisenä perusteena sille, miksi oikeudellisesti ristiriitainen rajaturvallisuuslaki ylipäänsä hyväksyttiin. Oikeuskansleri Tuomas Pöysti edesauttoi rajalain etenemistä sekä ennakkolisessa säädösvalvonnassa antamassaan lausunnossa<sup>139</sup>, lausuntokierroksen jälkeen laaditun hallituksen esityksen luonnoksen ennakkotarkastuksessa<sup>140</sup> että asiantuntijalausunnossaan eduskunnan perustuslakivaliokunnalle 30.5.2024.<sup>141</sup> Osa laillisuusvalvonnassa esitetyistä näkemyksistä, esimerkiksi oikeuskanslerin näkemykset siitä, että rajaturvallisuuslaki muodosti sellaisenaan poikkeuksen Suomea velvoittavista ihmisoikeuksista, mutta että rajalain ihmisoikeuksille muodostama poikkeus olisi vain rajattu ja väliaikainen, ihmisoikeudet olisivat rajalain soveltamisalan ulkopuolella täysimääräisesti voimassa ja että rajalain sisällekkin oli itsessäänkin sisällytetty ihmisoikeusristiriitoja lieventäviä kohtia, voitaneen myös katsoa siirtyneen perustuslakivaliokunnan lausuntoon sellaisenaan.<sup>142</sup>

Kiinnostavinta oikeuskanslerin näkemyksissä on ehkä kuitenkin hänen osallistumisensa siihen koko nykyisen perustuslain aikana käytyyn keskusteluun, miten kansallisen, siis kansakuntaa kollektiivisesti koskevan, turvallisuuden intressi ja ihmisoikeudet sovitetaan yhteen.<sup>143</sup>

Kriittistä näkökulmaa tässä keskustelussa on edustanut erityisesti Lavapuro, jonka mukaan suomalaisen valtiosääntöoikeuden yleisiin oppeihin on syvälle iskostunut oletus, että mikä tahansa liityntä perusoikeuksien suojaamiseen riittäisi osoittamaan sääntelyn päämääräksi

---

<sup>138</sup> Lavapuro 2010, s. 252.

<sup>139</sup> OKV/727/21/2024.

<sup>140</sup> OKV/1238/23/2024.

<sup>141</sup> Valtioneuvoston oikeuskansleri Tuomas Pöysti ja oikeuskanslerinviraston asiantuntijalausunto PeVille 30.5.2024.

<sup>142</sup> Vertaa oikeuskanslerin lausunto 30.5.2024, s. 19 ja PeVL 26/2024 vp, s. 11–12.

<sup>143</sup> Ks. esim. Viljanen 2001; Tuori 2002; sekä Lavapuro 2010.

perusoikeuksien turvaamisen. Hän viittaa tässä yhteydessä Kaarlo Tuorin esittämään näkemykseen, jonka mukaan suomalaisissa valtiosääntökäytännöissä voidaan aina argumentoida, että *yleinen turvallisuus on yksittäisten henkilökohtaisten turvallisuuksien summa*.<sup>144</sup> Tuorin mukaan tällainen lähtökohta sotkee keskenään toisaalta rajoitettavan päämäärän eli kollektiivisen hyvän tavoittelun sekä yksilön oikeuksia suojaavat perusoikeudet, joiden on tarkoitus toimia nimenomaan tällaisten kollektiivisten hyvien tavoittelun rajoittajina.<sup>145</sup> Oikeuskanslerin rajaturvallisuuslakilausunnossa näytettäneen nimenomaan tukeutuneen Tuorin mainitsemaan ”politiikat ja periaatteet sotkevaan” argumentaatioon – tällä tarkoitetaan sitä, että valtioelinten kollektiivisilla hyvillä legitimoitu instrumentalismi muunnetaan perusoikeuksien legitimoimaksi toiminnaksi.<sup>146</sup> Tällaista näkökantaa oikeuskanslerin lausunnossa edustaa toteamus, jonka mukaan hän on ennakkolisessa säädösvalvonnassaan katsonut, että eduskunnassa on tarpeen ”harkita välttämättömät lainsäädännölliset toimenpiteet kansallisen turvallisuuden ja pohjimmiltaan myös yksilöllisen turvallisuuden kannalta”.<sup>147</sup> Siten hän myöntää itsekin ottaneen käsiteltävään asiaan jo lähtökohtaisesti kansallisen turvallisuuden näkökulman, jolle onkin varattu oma käsittelytilansa lausunnosta<sup>148</sup> ja joka mainitaan erikseen myös kansainvälisen sekä EU-oikeuden yhteensopivuutta tarkastelevissa osioissa.<sup>149</sup>

Tuori ja muut kriitikot eivät kuitenkaan edellä mainitussa kollektiivisen hyvän ja perusoikeuksien yhteensovittamista koskevassa kritiikissään käsitykseni mukaan tarkoita, etteikö kollektiivinen turvallisuus ja perusoikeuksien suojaama henkilökohtainen turvallisuus liittyisi olennaisesti toisiinsa. Tuori esimerkiksi viittaa Veli-Pekka Viljasen väitöskirjaan kuvatakseen, kuinka häilyvä yleisen ja henkilökohtaisen turvallisuuden raja on.<sup>150</sup> Veli-Pekka Viljanen käyttää väitöskirjassaan esimerkkinä henkilökohtaisen turvallisuuden ja turvallisuuden (kollektiivisen hyvän) yhtymäkohdista esimerkiksi aselainsäädäntöä, jossa julkisen vallan suorittama asekontrollin laiminlyönti voisi johtaa suuren asemäärän

---

<sup>144</sup> Lavapuro 2010, s. 250; ks. Tuori 2002, s. 108.

<sup>145</sup> Tuori 2002, s. 109.

<sup>146</sup> Tuori 2002, s. 109.

<sup>147</sup> Oikeuskanslerin lausunto 30.5.2024, s. 3. ” Olen oikeuskanslerille osana perustuslaissa säädettyä tasavallan presidentin ja valtioneuvoston virkatoimien laillisuusvalvontaa kuuluvassa ennakkolisessa säädösvalvonnassa valtioneuvostossa katsonut, että käsillä olevassa turvallisuustilanteessa -- on tarpeen eduskunnassa harkita välttämättömät lainsäädännölliset toimenpiteet kansallisen turvallisuuden ja pohjimmiltaan myös yksilöllisen turvallisuuden kannalta. Kyseessä on joka tapauksessa erityisen perus- ja ihmisoikeusherkkä sääntelyehdotus, jonka mukaisten toimivaltuuksien käyttöönoton kynnyksen ja tarveharkinnan tulee olla korkea.”

<sup>148</sup> Oikeuskanslerin lausunto 30.5.2024, s. 5–8.

<sup>149</sup> Oikeuskanslerin lausunto 30.5.2024, s. 10–11.

<sup>150</sup> Tuori 2002, s. 108.

joutumiseen väriin käsiin. Siitä taas voi edelleen juontua vakavaa vaaraa loppupeleissä yksilön hengelle ja terveydelle. Viljasen mukaan tällaisessa tilanteessa ei voida *yksilöidä ja tunnistaa etukäteen* potentiaalisia aseväkivallan uhreja, mutta riittävällä kausaalisuudella yksilön hengelle ja terveydelle koitua turvallisuushuono kuitenkin juontuu aseiden huolimattomasta säilyttämisestä. Samaten aseiden säilytyspaikkojen tarkastuksesta luopuminen saattaisi hänen mukaansa edesauttaa aseiden päätymistä väriin käsiin. Hänen mukaansa kotirauhan piiriin ulottuvan toimenpiteen yhteys turvattavaan perusoikeuteen tulee kuitenkin olla selvä ja riittävän läheinen, eikä puhdas järjestyksenpidon intressi tilanteessa, jossa yksilöön ei kohdistu konkreettista turvallisuushuonoa, toimi riittävänä perusoikeuksien rajoitusperusteena.<sup>151</sup> Viljasen mukaan, jos yleinen turvallisuus hyväksyttäisiin täsmentämättä perusoikeuksien yleiseksi rajoitusperusteeksi, alaltaan se oli lähes kaiken kattava. Hänen mukaansa täsmällisempi rajoitusperuste olisikin jokaisen yksilön oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen, koska se pakottaa kysymään turvallisuushuonoa konkreettisuutta yksilötasolla tarkemmin kuin yleinen turvallisuuden käsite.<sup>152</sup>

Rajaturvallisuuslakilausunnan yhteydessä tällainen rajanveto vaikuttaa ilmeisen perustellulta, koska hallituksen esityksestäkin ilmenee, että välineellistetyin maahantulon uhka yksilön hengelle ja terveydelle on jokseenkin epämääräinen. Hallituksen esityksessä todetaan, että välineellistetyllä siirtolaisuudella voidaan pyrkiä ”hitaasti ja epäsuorasti vaikuttamaan Suomeen, EU:hun ja Natoon aiheuttamalla hajaannusta, epävarmuutta, ristiriitoja ja vastakkainasettelua, jota ei esiintyisi ilman ulkopuolista vaikuttamista. Hybridivaikuttamisen keinoilla heikennetään vastapuolta ja lisätään omaa suhteellista voimaa tai valmistellaan ympäristöä seuraaville mahdollisesti vakavamman vaikuttamisen keinoille”. Toisaalta myöhemmin mainitaan myös, että potentiaalisia vaaroja yksilön oikeuksille olisivat esimerkiksi rikollisten käyttäminen, kyberoperaatiot, informaatiovaikuttaminen ja kriittisen infrastruktuurin rikkominen.<sup>153</sup> Siten hallituksen esityksessä nähdäkseni oletetaan, että Suomella ei ole kykyä kontrolloida ja valvoa maahan päässeitä henkilöitä sillä tasolla, että näiden rikollinen käyttäytyminen, kyberoperaatiot, informaatiovaikuttaminen ja kriittisen infrastruktuurin tuhoaminen voitaisiin estää lievemmin perusoikeuksiin puuttuvilla keinoilla.

Oikeuskanslerin lausuntoa voidaankin siten kritisoida erityisesti sillä perusteella, että lausunnosta pitkälti puuttuu sen arviointi, mikä konkreettinen mahdollisesti yksilön hengelle

---

<sup>151</sup> Viljanen 2001, s. 172–173.

<sup>152</sup> Viljanen 2001, s. 184.

<sup>153</sup> HE 53/ 2024 vp, s. 13.

ja terveydelle kohdistuva vaara pyritään poikkeuslain säätämällä torjumaan. Hänen lähtökohtanaan ei olekaan silloin ihmisoikeuksien edistäminen ja niihin tehtävien rajoitusten minimoiminen, vaan nimenomaan hallituksen politiikan oikeuttaminen. Esimerkkinä tästä voidaan mainita oikeuskanslerin toteamus siitä, että mitä tehokkaammaksi rajaturvallisuuslain 5 §:n sisältämä alaikäisiä sekä heikossa asemassa olevia ihmisryhmiä koskevan poikkeuksen sekä kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun havaitsemiseksi tehdyn summaarisen arvioinnin kaltaiset suojakeinot rakennetaan, sitä enemmän syntyy riskejä siitä, ettei ehdotettu menettely ole tehokas torjumaan välineellistettyä maahantuloa.<sup>154</sup>

Oikeuskanslerin mukaan kussakin tilanteessa tuleekin valita käytettävissä olevan tiedon mukaan lievimmät perusoikeusrajoitukset sisältävä, mutta kuitenkin kohtuullisen tehokas vaihtoehto.<sup>155</sup> Siten vahvimaksi perusoikeuksien rajoitusedellytyksiä koskevaksi kannanotoksi oikeuskanslerin lausunnossa oikeastaan jää toteamus siitä, että kansallisen turvallisuuden ja perusoikeuksien välinen yhteensovitus tulee tehdä täsmällisellä ja tarkkarajaisella lailla.<sup>156</sup> Tässäkin siis nähdäkseni korostuu perustuslakikontrollin menettelyllinen arviointi, jonka ylikorostumista Lavapuro on pitänyt suomalaisen perustuslakikontrollin ominaispiirteenä.<sup>157</sup>

### 3.1.5 Perus- ja ihmisoikeusloukkausten konkreettisuus

Perustuslakivaliokunnan ennakkollisen perusoikeuskontrollin toimivuutta voidaan myös jossain määrin arvioida jälkikäteisten, konkreettisissa soveltamistilanteissa esitettyjen kannanottojen, perusteella. Kansallinen turvallisuus rajaturvallisuuslain rajoitusten hyväksyttävyyden perusteena on tullut arvioitavaksi esimerkiksi oikeuskanslerin 31.3.2025 päivätyssä vastauksessa aikavälillä 23.12.2024 – 13.3.2025 tehtyyn neljään kanteluun, jotka Suomen venäläiseen vähemmistöön kuuluvat henkilöt olivat tehneet rajanylityspaikkojen yli vuoden jatkuneesta sulusta. Kantelijat olivat valittaneet muun muassa venäläiseen vähemmistöön kohdistuvista liikkumisvapauden rajoituksista, perhe-elämän suojan loukkauksesta sekä siitä, että rajasulun perustuminen salaiseen tiedustelutietoon estää henkilöitä arvioimasta päätösten laillisuutta. Kantelut oikeuskanslerille kohdistuivat rajavartiolain (RVL, 578/2005) 16 §:n mukaiseen rajasulkuun, eivätkä rajaturvallisuuslakiin, koska rajaturvallisuuslakia ei ole vielä kertaakaan aktivoitu eikä se näin ollen ole tullut vielä

---

<sup>154</sup> Oikeuskanslerin lausunto 30.5.2024, s. 13.

<sup>155</sup> Oikeuskanslerin lausunto 30.5.2024, s. 6–7.

<sup>156</sup> Oikeuskanslerin lausunto 30.5.2024, s. 4.

<sup>157</sup> Lavapuro 2010.

kertaakaan sovellettavaksi. Kuitenkin oikeuskansleri on vastauksessaan käsitellyt asiaa myös rajaturvallisuuslain kannalta, mikä johtunee siitä, että nykyisen rajasulun oikeudellinen perusta on jäänyt kantelijoille epäselväksi.<sup>158</sup> Lisäksi korkein hallinto-oikeus on antanut niin ikään vuoden 2024 lopussa ratkaisun venäläisen vähemmistön rajasuluista tehtyihin valtioneuvoston päätöksiin kohdistuvaan valitukseen.<sup>159</sup> Sekä oikeuskansleri että korkein hallinto-oikeus sinänsä tunnustivat, että rajan sulkua vaikuttaa itsessään haitallisesti Suomessa olevien ihmisten perus- ja ihmisoikeuksiin, kuten liikkumisvapauteen.<sup>160</sup> KHO kuitenkin jätti valituksen tutkimatta, koska valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä ei ollut nimenomaisesti kohdistettu muutoksenhakijoihin, eikä heillä siten ollut esimerkiksi ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuvaa valitusoikeutta valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiin.<sup>161</sup>

Oikeuskansleri puolestaan arvioi edellä mainitun vastauksensa yhteydessä yleisesti, että rajalain soveltamiskynnys on erittäin korkea ja sidottu välttämättömyyteen. Sen aktivointi edellyttää lain mukaan valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistä päätöstä rajoittaa kansainvälisen suojelun hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla valtakunnanrajaa tai sen välittömässä läheisyydessä.<sup>162</sup> Lisäksi kansleri täsmensi, että rajaturvallisuuslain ero RVL 16 §:än nojalla toteutettuun rajasulkuun on, että vaikka molempien soveltaminen edellyttää välttämättömyyttä, poikkeuslain soveltamisen tulee myös olla viimesijainen keino rajatilanteen hallitsemiseksi. RVL 16 §:n nojalla ei myöskään voida estää kenenkään oikeutta hakea kansainvälistä suojelua. Rajaturvallisuuslaki puolestaan mahdollistaa ihmisen palauttamisen ilman pääsyä kansainvälisen suojelun hakemiseen liittyvään menettelyyn myös sellaisille ihmisille, jotka ovat jo saapuneet Suomen alueelle.<sup>163</sup> Oikeuskansleri myös arvioi tässä yhteydessä rajoitusten väliaikaisuutta. Oikeuskanslerin mukaan RVL 16 §:n edellyttämien rajoitusten väliaikaisuuskriteeri täyttyi, kun sisäministeriö oli arvioinut rajatilannetta erikseen 10 kertaa sulun keston aikana. Siten kanslerin mukaan, vaikka rajasulku sisältää merkittäviä perusoikeusloukkauksia esimerkiksi venäläisvähemmistön perhe-elämän suojaan, sille oli edelleen hyväksyttävät perusteet. Hän yhtyi sisäministeriön

---

<sup>158</sup> Oikeuskanslerin vastaus 31.3.2025 kanteluihin OKV/3100/10/2024, OKV/60/10/2025, OKV/543/10/2025 ja OKV/566/10/2025. Kyseinen asiakirja on merkitty lähteisiin pelkästään ensimmäisen kantelun vastauksena (OKV/3100/10/2024), koska ratkaisu on Finlexissä löydettävissä sillä termillä.

<sup>159</sup> KHO 2024:27.

<sup>160</sup> Oikeuskanslerin vastaus 31.3.2025, s. 12; KHO 2024:27, tiivistelmäosiossa.

<sup>161</sup> KHO 2024:27.

<sup>162</sup> Oikeuskanslerin vastaus 31.3.2025, s. 9.

<sup>163</sup> Oikeuskanslerin vastaus 31.3.2025, s. 5.

käsitykseen siitä, ettei rajasulkua lievempää, kohtuulliset välineet maahantulon torjumiseksi antavaa menettelyä, ole olemassa.<sup>164</sup>

Oikeuskansleri siis punnitsi tosiasiasa Suomen venäläiseen vähemmistöön tehtyjen perusoikeusrajoitusten hyväksyttävyyttä rajaturvallisuuslain tavoitteiden, konkreettisten perus- ja ihmisoikeusvaikutusten sekä ennaltaehkäisevän vaikutuksen kanssa. Tästä ilmenee ensinnäkin peruslähdekohta, jonka mukaan Suomen tekemät perus- ja ihmisoikeuksien loukkaukset ovat aina sidottuja konkreettiseen tilanteeseen, joissa niitä rikotaan – muu on pelkkää spekulatiota tulevasta. Myös rajalain jatkamisen oikeudellisen arvioinnin kannalta oli merkitystä sillä, että rajaturvallisuuslakia ei ollut vielä kertaakaan täytynyt käyttää. Oikeuskanslerin mukaan spekulatiivisessa rajaturvallisuuslain aktivoinnin yhteydessä on oikeuskanslerin mukaan pyrittävä minimoimaan riski siitä, että ehdottomia perus- ja ihmisoikeuksia loukataan *konkreettisesti tilanteessa*.<sup>165</sup>

Myös perustuslakivaliokunta kiinnitti rajalain jatkoa koskevassa lausunnossaan nimenomaan siihen, että lailla on ennakollinen ja yleisestävä vaikutus rajatilanteen kärjistymiseen.<sup>166</sup> Siten laki itse asiassa estää sitä, että itärajalla tapahtuisi konkreettisia ihmisoikeusloukkauksia, koska Venäjä ei näytä käyttävän turvapaikanhakuprosessia poliittisen painostuksen välineenä, jos kyseinen menettely on tukittu. Perustuslakivaliokunnan mielestä kuitenkin pelkästään lain jatkaminen laajentaisi perusoikeuksien rajoittamisen aukkoteorian mukaisesti perustuslakiin tehtävää poikkeusta, mikä valiokunnan mukaan perusteli sen, miksi pelkästään väliaikaisen poikkeuksen pidentäminenkin vuonna 2025 edellytti lain säätämistä uudella poikkeuslailla PL 73 §:n säätämässä järjestyksessä.<sup>167</sup> Siten kannanotoista ilmenee, että sekä perustuslakivaliokunta että oikeuskansleri ovat arvioineet, että rajaturvallisuuslaki itsessään ennakolta estää suuremmat ihmisoikeusloukkaukset kuin mitä se aiheuttaa konkreettisesti esimerkiksi suomen venäläisen vähemmistön perhe-elämän suojalle, kun he eivät pääse tapaamaan rajan takana olevia läheisiään maarajalla sijaitsevia rajanylityspaikkoja hyödyntäen.

---

<sup>164</sup> Oikeuskanslerin vastaus 31.3.2025, s. 14–15.

<sup>165</sup> Oikeuskanslerin lausunto 8.4.2025, s. 4.

<sup>166</sup> PeVL 14/2025 vp, s. 6.

<sup>167</sup> PeVL 14/2025 vp, s. 6-7.

## 3.2 Eurooppaoikeudellisen näkökulman piirteet

### 3.2.1 Suomen lainsäätäjän toimivalta rajamenettelyssä ja lojaliteettivelvollisuus

Niissä Richmondin teoriaan kuuluvissa malleissa, joissa kansallisvaltion pätevyys johtuu EU-oikeudesta, edellä käsitellyllä kansallisella normihierarkialla ja poikkeuslakiopilla ei voi olla merkitystä, vaan Suomen toimivalta toteuttaa rajaturvallisuuslain kaltaista lainsäädäntöä sekä lainsäädännön tehokkuus suomalaisissa viranomaisissa perustuvat ristiriidattomuuteen EU-oikeuden kanssa. EU-oikeuden vaikutukset Suomen perustuslakivaliokuntaan tulevat nähdäkseni kahta kautta, jotka ovat (1) Suomen lainsäätäjän toimivalta toimia lainsäätäjänä ja luoda oikeudellisesti sitovia säännöksiä alueella, johon rajaturvallisuuslaki kuuluu sekä (2) vilpittömän yhteistyön periaatteen mukainen jäsenvaltion velvollisuus toteuttaa jäsenyysvelvoitteensa ja pidättäytyminen sellaisista toimenpiteistä, jotka vaarantavat perussopimusten tavoitteiden saavuttamisen. Käytännöllistä merkitystä on lisäksi sillä, että suomalainen lainsäätaja haluaa säätää oikeudellisesti tehokasta lainsäädäntöä, jota kansalliset tuomioistuimet ja viranomaiset voivat soveltaa rikkomatta EU-oikeutta.

Suomella on nähdäkseni toimivalta antaa rajaturvallisuuslain kaltaista lainsäädäntöä. Suomen toimivalta toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti sitovia säädöksiä turvapaikkapolitiikasta perustuvat siihen, että rajaturvallisuuslaki kuuluu rajamenettelyyn, turvapaikanhakuun ja maahanmuuttopolitiikkaan kohdistuvan aineellisen sisältönsä puolesta Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT, 2016/C 202/01<sup>168</sup>) V-osan 2 luvun säätelemälle vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle, joka edelleen kuuluu saman sopimuksen 4 artiklan 2 kohdan määrittelemälle jaetun toimivallan alueelle. Jaetun toimivallan alueella SEUT 2 artiklan 2 kohdan mukaisesti Suomi ja unioni voivat molemmat toimia lainsäätäjänä ja antaa oikeudellisesti velvoittavia säädöksiä. Jäsenvaltio käyttää siten toimivaltaansa siltä osin kuin unioni ei ole käyttänyt omaansa tai kun unioni lakannut käyttämästä sitä. Toisaalta unioni käyttää sopimuksen Euroopan unionista (SEU, 2016/C 202/01) mukaisesti toimivaltaansa yksinomaiseen toimivaltaansa kuulumattomilla alueilla vain siltä osin kuin jäsenvaltiot eivät voi keskushallinnon, alueellisella tai paikallisella tasolla riittävästi saavuttaa suunnitellun toiminnan tavoitteita (toissijaisuusperiaate) sekä ylittämättä

---

<sup>168</sup> Viitataan samaan vuoden 2016 konsolidoiduun toisintoon sekä SEU- että SEUT-sopimuksista.

sisällöllisesti tai muodollisesti toiminnassaan sitä, mikä on tarpeen perussopimusten tavoitteiden saavuttamiseksi (suhteellisuusperiaate).<sup>169</sup>

Toisaalta Suomen tekemän lainsäädännön tulisi olla yhdenmukaista EU-oikeuden kanssa. Tämä tulkinta johtuu SEU 4 artiklan 3 kohdan mukaisesta unionin vilpittömän yhteistyön periaatteesta, jonka mukaan jäsenvaltion tulee täyttää jäsenyysvelvoitteensa eikä sen tulisi rikkoa EU-perussopimusten tavoitteita. Vilpittömän yhteistyön periaate on sisällöltään aiemman lojaliteettiperiaatteen seuraajana EY:n perustamissopimuksen (2002/C 325/01<sup>170</sup>) 10 artiklan ja siihen liittyvän oikeuskäytännön kodifiointi.<sup>171</sup> Lojaaliin yhteistyöhön unionin oikeuden implementoinnissa ja täytäntöönpanossa on kuulunut erityisesti jäsenvaltion velvollisuus muuttaa kansalliset sääntelynsä ja käytäntönsä vastaamaan EU:n vaatimuksia.<sup>172</sup>

Turvapaikkapolitiikkaan liittyvä erityinen SEUT 78 artiklan 1 kohtaan kirjattu tavoite on antaa kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmannen maan kansalaisille asianmukainen asema sekä turvata palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen Geneven vuoden 1951 yleissopimuksen ja sen vuoden 1967 lisäpöytäkirjan mukaisesti. Tarkempi EU-turvapaikanhakua koskeva lainsäädäntö, joka toimii Suomen jäsenyysvelvoitteiden määrittelyn pohjana, sisältyy lähinnä kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä annettuun niin sanottuun menettelydirektiiviin.<sup>173</sup> Sen 6 artiklan turvapaikkamenettelyyn pääsyä koskevien säännösten mukaan jäsenvaltion toimivaltaisten viranomaisten on rekisteröitävä kansainvälisen suojelun hakemuksen tekeminen lähtökohtaisesti kolmen vuorokauden kuluessa. Jäsenvaltion on myös varmistettava, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälisen suojelun hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian. Tätä loukkaamatta jäsenvaltiolla on kuitenkin oikeus määrätä, että hakemus jätetään henkilökohtaisesti ja että se jätetään jäsenvaltion määräämään paikkaan.<sup>174</sup> Menettelydirektiivin 7 artiklan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että oikeustoimikelpoisilla aikuisilla on oikeus tehdä kansainvälisen suojelun hakemus omasta puolestaan ja oikeustoimikelpoisesta aikuisesta riippuvaisen

---

<sup>169</sup> Ojanen 2010, s. 22.

<sup>170</sup> Viitataan tässä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan yhteisön perustamissopimuksen konsolidoituun toisintoihin vuodelta 2002, joka sisältää Maastrichtin sopimuksen muokattuna Nizzan sopimuksella.

<sup>171</sup> Salminen 2015, s. 374.

<sup>172</sup> Salminen 2015, s. 366.

<sup>173</sup> Rosaksen lausunto PeVille 5.6.2024, s. 1; Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu), EUVL L 180, 29.6.2013.

<sup>174</sup> Edeltävän direktiivin 6 artiklan 1–3 kohdat.

henkilön puolesta sekä alaikäiselle tulee turvata oikeudet tehdä hakemus joko omasta puolestaan tai jonkin oikeustoimikelpoisen henkilön, esimerkiksi aikuisen perheenjäsenen, hänestä vastuussa olevan aikuisen tai edustajan, välityksellä.<sup>175</sup>

Edellä mainittu vilpittömän yhteistyön periaate ei kuitenkaan luo Suomen eduskunnalle tai eduskunnan perustusvaliokunnalle toimivaltaa päättää EU-oikeuden tulkinnasta tai EU-säädösten pätevydestä yhteensovittamistehtävänsä suorittaessaan. Yksinomainen toimivalta konkreettisesti tapauksessa päättää EU-oikeuden tulkinnasta ja EU-säädöksen pätevydestä on Euroopan unionin tuomioistuimella.<sup>176</sup> Perustuslakivaliokunnalla ei myöskään ole oikeutta edes selvittää EU-oikeuden sitovaa tulkintaa tai pätevyyttä, koska pelkästään jäsenvaltion tuomioistuimella on oikeus pyytää EUTI:lta ennakkoratkaisua.<sup>177</sup> Jäsenvaltion ylimmillä tuomioistuimilla voi olla myös velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua, jos kansallisen tuomioistuimen oikeustapaus ei ole ratkaistavissa olemassa olevan EUTI:n tuomioistuinkäytännön perusteella (*acte éclairé*), EU-oikeuden tulkinta ei ole selvä ja yksiselitteinen (*acte clair*) tai kun kansallinen tuomioistuin ei anna vain väliaikaista oikeusturvaa.<sup>178</sup> Siten koska EU-oikeuden konkreettinen merkitys ilmenee aina kulloinkin ratkaistavassa oikeustapauksessa, EU-oikeudella on erilainen normatiivinen vaikutus kansalliseen lainsäätäjään ja lainsoveltajaan.<sup>179</sup>

### 3.2.2 Rajaturvallisuuslain suhde eurooppaoikeuden aiempaan oikeuskäytäntöön ”välineellistetyistä maahantulosta”

Kolmas EU-oikeuden näkökulmasta perustuslakivaliokunnalle tuleva aiemmin nimeämäni vaikutus on lainsäätäjän halu turvata säätämänsä lainsäädännön tehokkuus. Sillä tarkoitetaan sitä, että lainsäätäjä pyrkii tekemään ennakoita EU-oikeuden ja siihen kuuluvan EIS:n valvontakäytännön<sup>180</sup> perusoikeustulkintojen mukaista lainsäädäntöä, jotta kansalliset tuomioistuimet eivät jättäisi soveltamatta rajaturvallisuuslakia esimerkiksi EU-oikeuden välittömän vaikutuksen ja etusijaperiaatteiden nojalla. Tavoite turvata tehokkuus nähdäkseni selittää, miksi rajaturvallisuuslakia koskeneessa esityksessä ja perustuslakivaliokunnalle

<sup>175</sup> Edeltävän direktiivin 7 artiklan 1–3 kohdat.

<sup>176</sup> Ks. Ojanen lausunto 11.6.2024, s. 12.

<sup>177</sup> Ojanen 2010, s. 160.

<sup>178</sup> Ojanen 2010, s. 166–168.

<sup>179</sup> Ojanen 2010, s. 59.

<sup>180</sup> Ks. Ojanen 2010, s. 4 ja 50 sekä PK, 52 artikla 3 kohta. Koska Euroopan neuvoston alla syntynyt Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa vähimmäistason vastaavien perusoikeuksien suojalle EU-oikeudessa, myös EIT:n ratkaisukäytäntö on EU-perusoikeusjuridiikassa olennainen oikeuslähde.

annetuissa lausunnoissa eurooppaoikeuden aiempaa tuomioistuinkäytäntöä EU-oikeuden turvapaikkalainsäädännöstä sekä EIT:n oikeuskäytäntöä palautuskiellosta ja joukkokarkotuksen kiellosta verrataan Suomen rajatilanteeseen laajasti. Rajaturvallisuuslaista tehdyn hallituksen esityksen mukaan EUTI tai EIT eivät olleet aiemmin ottaneet kantaa sellaiseen valitukseen, jossa olisi ollut kysymys välineellistetyistä maahantulosta ja siten Suomen itärajan tilanteeseen verrannollisesta tilanteesta<sup>181</sup> ja että tällaisessa tuomiokäytännön jälkeenjääneisyydestä johtuvassa ”perustellun distinktion” tilanteessa tulee perustella, mitä eroa nykyisellä oikeuskäytännöllä ja uudella tulkinnalla on suhteessa uuteen konkreettiseen tilanteeseen.<sup>182</sup> Tällaista angloamerikkalaiseen tuomioistuinratkaisutoimintaan kuuluvaa distinktiotekniikkaa, jossa yksilöidään tapausten faktoja, verrataan tapauksia toisiinsa ja ratkaistaan vertailun perusteella uusi tapaus, ei ole perinteisesti pidetty suomalaisen oikeusjärjestykseen kuuluvana.<sup>183</sup> Siten ei ole yllättävää, että distinktiotekniikan valitseminen sai kritiikkiä PeVin kuulemilta asiantuntijoilta – ja myös erityisesti siksi, koska EU-oikeuden epäselvän tulkinnan selvittäminen kuuluu EUTI:lle ennakkoratkaisumenettelyssä, eikä kansalliselle lainsäätäjälle tai muille toimielimille.<sup>184</sup>

EUTI:n ennen rajaturvallisuuslain säätämistä ratkaisemassa aiemmassa oikeuskäytännössä oli käsitelty erityisesti edellä mainitun EU:n kansainvälisen suojelun hakemista koskevan menettelydirektiivin 6 ja 7 artiklan mukaiseen turvapaikkamenettelyyn pääsyä. EU-oikeuden tulkintakäytännössä turvapaikkaprosessi alkaa kansainvälisen suojelun hakemuksen tekemisellä, jota prosessissa seuraavat sen rekisteröiminen sekä hakemuksen jättäminen.<sup>185</sup> EUTI on katsonut esimerkiksi Unkarin rikkoneen menettelydirektiivin mukaista menettelyä, kun se keskitti kansainvälisen suojelun hakemusten tekemisen, rekisteröimisen ja jättämisen kahteen suljettuun, Röszen ja Tompan kauttakulkualueeksi, määrittelemiinsä vastaanottokeskuksiin sekä rajoitti voimakkaasti tällaiseen vastaanottokeskukseen pääsyä.<sup>186</sup> Direktiivin sisältämä lupa kontrolloida sitä, missä turvapaikkahakemus jätetään, ei antanut EUTI:n mukaan jäsenvaltiolle oikeutta kontrolloida turvapaikkahakemusten tekemistä eli turvapaikkaprosessin aloittamista.<sup>187</sup> Myös Puolassa tapahtuneen pushback-menettelyn ja turvapaikanhakijoiden palauttamiseen liittyvän säilöönoton on EUTI:n käytännössä katsottu

---

<sup>181</sup> HE 53/2024 vp, s. 59 ja 84.

<sup>182</sup> HE 53/2024, s. 33 ja 72.

<sup>183</sup> Tolonen 2003, s. 126–132.

<sup>184</sup> Ojaseen lausunto PeVille 11.6.2024, s. 11–12.

<sup>185</sup> Rosas 5.6.2024, s. 5–6.

<sup>186</sup> Tuomio 13.6.2024. Komissio v. Unkari, C-808/18, ECLI:EU:C:2020:1029, kohdat 72–73.

<sup>187</sup> Edellinen, kohdat 95–98.

rikkovan turvapaikanhakijan oikeutta tehdä kansainvälisen suojelun hakemus,<sup>188</sup> eikä turvapaikanhakijaa ole saanut Dublin III-asetuksen<sup>189</sup> perusteella palauttaa EU-jäsenvaltiosta toiseen, mikäli jäsenvaltion viranomaisilla on ollut painavia perusteita uskoa, että siirron yhteydessä tai sen jälkeen henkilöön kohdistuisi pushback- ja säilöönottomenettelyn kaltaisia käytäntöjä, jotka ovat omiaan altistamaan hänet perusoikeuskirjan 4 artiklassa määritellylle epäinhimilliselle ja halventavalle kohtelulle.<sup>190</sup>

Myöskään joukoittaisesta maahantulosta johtuvan kansallisen poikkeustilan, hätätilan tai sotatilan julistamisen maahantulon lisääntymisestä johtuvan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden horjumisen vuoksi ei ole EUTI:n käytännössä nähty oikeuttavan sellaisia jäsenvaltion toimia, jossa se on kategorisesti estänyt pääsyn turvapaikkamenettelyyn jäsenvaltiossa jo olevilta kolmannen maan kansalaisilta.<sup>191</sup> Tällaisen tilanteen on katsottu eroavan Suomen ja Venäjän välisestä rajatilanteesta esimerkiksi siksi, koska kansainvälisen suojelun hakemusten vastaanottaminen keskeytettiin vain maassa laittomasti oleskelevilta kolmannen maan kansalaisilta, eikä valtion rajalla turvapaikkahakemuksen jättäviltä henkilöiltä. Suomen rajaturvallisuuslain rajoitustoimien oikeuttamisperusteena pidettyä välineellistettyä maahantuloakaan tapaus ei ”eksplisiittisesti koskenut”, vaikka Suomen rajaturvallisuuslain sisältämää mahdollisuutta keskeyttää kansainvälisen suojelun hakemusten vastaanottaminen on pidetty olennaisesti kattavampana kuin hakemusten keskeyttämistä vain jo maassa olevilta kolmannen maan kansalaisilta.<sup>192</sup>

Myös EIT:n oikeuskäytännöstä välittyvä suhteellisen tiukka näkemys palautuskiellon rajoittamisesta, jonka loukkaamisen estämiseksi EU-menettelydirektiivikin on säädetty. EIT on katsonut ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kidutuksen sekä epäinhimillisen kohtelun ja rankaisemisen kieltoa rikotun silloin, kun henkilöt, jotka olivat ilmoittaneet Puolan rajalla pelkäävänsä turvallisuutensa puolesta ja pyrkineet hakemaan turvapaikkaa, oli palautettu välittömään kauttakulkumaahan ilman, että turvapaikan hakemisen edellytyksiä oli tutkittu tarkemmin.<sup>193</sup> Joukkokarkotuksen kieltoa EIT on puolestaan arvioinut käytännössään kahden

---

<sup>188</sup> Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid 2024, kohdat 50–53.

<sup>189</sup> EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu).

<sup>190</sup> Edeltävä asia, kohta 65.

<sup>191</sup> Valstybės sienos apsaugos tarnyba 2022, kohdat 56 ja 72.

<sup>192</sup> Rosaksen lausunto PeVille 5.6.2024, s. 6.

<sup>193</sup> M.K. and others v. Poland 2020, kohdat 184–186.

kohdan testillä, jossa se on selvittänyt ensinnäkin, onko sopimuksen jäsenvaltio tarjonnut laillisen pääsyn kansainvälisen suojelun hakemisen menettelyyn ja toisaalta onko turvapaikanhakijalla ollut painava syy olla käyttämättä jäsenvaltion tarjoamaa laillista keinoa päästä menettelyyn.<sup>194</sup> Lailliseen menettelyyn pääsyn osoittaminen kuuluu jäsenvaltion vastuulle, ja tarkastelussa otetaan huomioon esimerkiksi turvapaikkamenettelyyn pääsyn yksityiskohtaiset kriteerit, sallittujen rajanylityspaikkojen olemassaolo, niiden ihmismiehitys,<sup>195</sup> juridisen avun saatavuus<sup>196</sup> sekä hakemusten vastaanottamisen volyyymi.<sup>197</sup> Sen sijaan joukkokarkotuksen kieltoa ei ole EIT:n käytännössä katsottu rikotun, jos yksilöllisen maastapoistamispäätöksen saamatta jääminen johtuu turvapaikanhakijan omasta moitittavasta menettelystä (*culpable conduct*)<sup>198</sup>, esimerkiksi siitä, että turvapaikanhakijat pyrkivät vastaanottajamaan alueelle rynnäköimällä joukoittain ja voimakeinoja hyödyntäen raja-aitaa vastaan, eivätkä siten ole pyrkineet pääsemään alueelle virallisia ja olemassa olevia kansainvälisen suojelun hakemisen menettelyjä noudattaen.<sup>199</sup> Osan näistä tapauksista taustalla oli myös mahdollisesti valtiollisia toimijoita, joilla oli Venäjän Suomeen kohdistaman kaltaisia välineellistetyn maahantulon pyrkimyksiä - esimerkiksi Marokolla oli tavoitteenaan vaikuttaa Espanjan Länsi-Saharan politiikkaan ja Valko-Venäjälläkin oli Puolaa kohtaan ”välineellistetyn maahantulon pyrkimyksiä”.<sup>200</sup>

Turvapaikanhakijan oikeuksiin tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin on puolestaan EIT:n aiemman käytännön perusteella kuulunut näiden oikeussuojakeinojen palauttamista lykkäävä vaikutus silloin, kun henkilö on esittänyt perustellun väitteen olevansa riskissä joutua EIS:n 2 ja 3 artiklassa turvattujen oikeuden elämään tai kidutuksen kiellon loukkauksen kohteeksi palauttamisen jälkeen<sup>201</sup> sekä mahdollisuus riitauttaa päätös ja saattaa se riittävän perusteelliseen käsittelyyn kansallisessa ”foorumissa”, jossa hän ei ole esittänyt edellä mainittua väitettä.<sup>202</sup>

---

<sup>194</sup> HE 53/2024, s. 25.

<sup>195</sup> ECtHR. Case of Case of A.A. and others v. North Macedonia, Applications nos. 55798/16, 55808/16, 55817/16, 55820/16 and 55823/16. 5 April 2022, kohdat 116–117.

<sup>196</sup> N.D. and N.T. v. Spain 2020, kohta 214.

<sup>197</sup> ECtHR. Case of Shahzad v. Hungary, Application no. 12625/17. 8 July 2021, kohdat 63–64.

<sup>198</sup> ECtHR. Case of Khlaifia and others v. Italy, Application no. 16483/12. 15 December 2016, kohta 240. Muut asiaan liittyvät tapaukset ks. HE 53/2024, s. 25.

<sup>199</sup> N.D. and N.T. v. Spain 2020, kohta 231.

<sup>200</sup> Tuorin lausunto PeVille 6.6.2024, s. 7–8.

<sup>201</sup> ECtHR. Case of M.S.S. v. Belgium and Greece, Application no. 30696/09. 21 January 2011, kohta 293.

<sup>202</sup> Khlaifia and others v. Italy 2016, kohdat 279–281.

Edellä mainituista tapauksista voidaan löytää jännitteitä Suomen rajaturvallisuuslakiin sisältyvien menettelyjen kanssa, jos rajaturvallisuuslaki aktivoitaisiin ja sen nojalla estettäisiin tietyllä osalla valtakunnanrajaa ulkomaalaisia tekemästä kansainvälisen suojelun hakemuksia. Esimerkiksi kansainvälisen suojelun hakemusten tekemisen keskeyttämisen yleinen kieltö, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamisen oikeuttamisperusteen riittämättömyys EU-turvapaikkamenettelyyn pääsyn estämiseksi, pushback-menettelyn kieltö ja siihen rinnastuva kieltö olla tutkimatta yksilöllisesti hakijoiden kansainvälisen suojelun hakemuksia sekä turvapaikkapäätöksestä tehdyn valituksen lykkäävä vaikutus, kun henkilö on riskissä joutua epäinhimillisen menettelyn uhriksi, voisivat olla ristiriidassa rajaturvallisuuslain kanssa. Kuitenkaan eurooppaoikeuden tuomioistuinkäytännöstä ei voine johtaa Suomen lainsäätäjälle ennakolta oikeudellista velvollisuutta olla säätämättä lainsäädäntöä, joka mahdollisesti voisi johtaa EU-turvapaikkaoikeuden rikkomiseen konkreettisesti tilanteessa. Tapauksista ei voi myöskään suoraan päätellä, olisiko rajaturvallisuuslain 5 §:n sisältämät poikkeusmenettelyt ja rajavartiomiehen tekemä summaarinen arvio riittäviä turvaamaan esimerkiksi kansainvälisen suojelun menettelyyn pääsyä tai 4 §:n mukainen valitusmenettely tarpeeksi kattava turvaamaan turvapaikanhakijan oikeuksia tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin ainakaan sellaisessa tilanteessa, jossa turvapaikanhakija ei ole esittänyt olevansa vaarassa joutua epäinhimillisen kohtelun tai kuolemanrangaistuksen kohteeksi.

### 3.2.3 Euroopan unionin perussopimusten säännökset kansallisesta turvallisuudesta perusoikeuksien puuttumisen oikeuttajana

Rajaturvallisuuslakilausunnossa, siihen annetuissa asiantuntijalausunnoissa ja oikeuskanslerin lausunnossa perustuslakivaliokunnalle esiin nousivat myös Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen artikkelit, jotka antavat jäsenmaille liikkumatilaa alueellisen koskemattomuuden turvaamisessa, yleisen järjestyksen ylläpitämisessä ja kansallisen turvallisuuden takaamisessa.<sup>203</sup> Perustuslakivaliokunnan lausunnossa maininnan ansaitsivat erityisesti SEU 4 artiklan 2 kohta sekä SEUT artikla 72, mutta perustuslakivaliokunta ei oikeastaan tiennyt tarkemmin, mikä kyseisten artiklojen sovellettavuus rajaturvallisuuslain kaltaisen lain säätämiseen olisi. Tätä ilmentää se, että perustuslakivaliokunta antoi hallintovaliokunnalle tehtävän selvittää esityksen suhdetta EU-oikeuteen laajemmin.<sup>204</sup> Siten EU-perussopimuksista juontuvien kansallisen turvallisuuden oikeutusperusteiden merkitys

<sup>203</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 15; lausunnoista PeVille erityisesti Rosas 5.6.2024, s. 12–13; Tuori 6.6.2024, s. 11–14; sekä oikeuskansleri 30.5.2024, s. 10.

<sup>204</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 15.

rajaturvallisuuslain kaltaisen perusoikeusrajoituksen oikeudellisessa hyväksymisessä jäi epäselväksi.

SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan ”[u]nioni kunnioittaa jäsenvaltioiden tasa-arvoa perussopimuksia sovellettaessa sekä niiden kansallista identiteettiä, joka on olennainen osa niiden poliittisia ja valtiosäännön rakenteita, myös alueellisen ja paikallisen itsehallinnon osalta. Se kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla”. SEUT 72 artiklan mukaan puolestaan kyseisen sopimuksen V-osaston vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue ei vaikuta niihin tehtäviin, joita jäsenmailla on yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden vaalimisessa. SEUT-sopimuksen V-osastoon kuuluu myös rajavalvontaa, turvapaikanhakua ja maahanmuuttopolitiikkaa koskeva 2 luku, joten kyseistä artiklaa on sen takia pidetty EUTI:n oikeuskäytännössä keskeisempänä rajatilanteiden kansalliseen turvallisuuteen liittyvien argumenttien punninnassa kuin SEU 4 artiklaa.<sup>205</sup> Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä SEUT 72 artiklassa määriteltyä poikkeusta on kuitenkin jo edellä mainitulla tavalla tulkittu suppeasti, eikä sen ole annettu edellä mainitussa Liettuan ja Valko-Venäjän välisen rajatilanteen kiristyneessä tilanteessa oikeuttaa kansainvälisen suojelun hakemusten tekemisen epäämistä Liettuassa jo olevilta kolmannen maan kansalaisilta.<sup>206</sup>

Sittemmin rajaturvallisuuslain hyväksymisen jälkeen Euroopan komissio on Venäjän ja Valko-Venäjän rajatilannetta koskevassa ei-oikeudellisesti sitovassa tiedonannossaan täsmentänyt, että kyseiset artiklat voivat sinänsä oikeuttaa jäsenmaita ryhtymään toimiin, jotka poikkeavat EU:n johdetusta oikeudesta. Kuitenkin EU-oikeuden ohittaminen sallitaan vain poikkeuksellisesti ja poikkeuksia saa soveltaa vain tarkoin määritellyissä tapauksissa. Komission tiedonannosta on pääteltävissä, että komissio itse päättelee EU-maiden sekä Valko-Venäjän ja Venäjän väliset rajatilanteet sellaisiksi olosuhteiksi, joissa EU:n johdetusta oikeudesta saisi poiketa. Komissio esimerkiksi toteaa, että ”jäsenvaltioiden on kyettävä tekemään se mikä on tarpeen puolustautuakseen Venäjän ja Valko-Venäjän hybridihyökkäyksiltä ja taatakseen kansallisen turvallisuutensa, yleisen järjestyksensä ja

---

<sup>205</sup> Rosas lausunto PeVille 5.6.2024, s. 12.

<sup>206</sup> Valstybės sienos apsaugos tarnyba 2022, kohdat 68–72.

suvereniteettinsa”. Kuitenkin suojoitoimissa tulee komission mukaan ottaa huomioon EU- ja kansainvälisen oikeuden vaatimukset.<sup>207</sup>

Kontrasti komission lausumalla on siis iso verrattuna sellaiseen tilanteeseen, jossa komissio ei ole hyväksynyt Suomea rikkomasta EU-oikeutta kansalliseen perusoikeusjärjestelmään vedoten. Tällaisesta tilanteesta oli kysymys esimerkiksi maatalouspolitiikkaa koskevan tilatukijärjestelmän kansallisen täytäntöönpanon kohdalla, jossa komissio suoraan kirjelmöi Suomen hallitukselle, että tilatukijärjestelmän kansallisen ratkaisu oli EU-oikeuden kannalta kyseenalainen. Suomi oli ehdottanut uuden tilatukijärjestelmän yhteydessä vuokranantajan oikeusasemaa vuokralaisen kustannuksella parantavia, EU-oikeuden kannalta ristiriitaisia, säännöksiä kansalliseen täytäntöönpanolakiin kansalliseen omaisuudensuojaan vedoten. Kansallinen täytäntöönpano oli komission mielestä ristiriitainen EU:n perustamissopimuksen 33 artiklan 1 kohdan b alakohdan kanssa, jonka mukaan maatalousväestölle on turvattava kohtuullinen elintaso lisäämällä maataloudessa työskentelevien henkeä kohti laskettavia tuloja. Komission mukaan tilatukijärjestelmän ensimmäisenä soveltamisvuonna maataloustoimintaa harjoittavan aktiiviviljelijän tuli olla tuensaaja riippumatta siitä, onko hän vuokraviljelijä vai vuokranantaja. Siten komissio ei tässä yhteydessä myöntänyt Suomelle oikeutta itse määrittellä maataloustukien tuensaajia kansallisen omaisuuden suojan perusoikeuden nojalla edes siirtymäajaksi.<sup>208</sup> Komissio myös tässä yhteydessä kirjeessään uhkasi Suomea valvontamenettelyn aloittamisella, oikeudenkäynnillä Euroopan unionin tuomioistuimessa sekä yhteisöoikeuden vastaisesti myönnettyjen tukien takaisinperinnällä.<sup>209</sup>

Siten komission rajaturvallisuuslakilausunnon sävy on täysin päinvastainen verrattuna sellaiseen tilanteeseen, jossa se on oikeasti katsonut Suomen rikkovan EU-oikeutta. Komission Venäjän ja Valko-Venäjän rajatilanteesta antaman tiedonannon mukaan EU:n perusoikeuskirjan mukaisia perusoikeuksia voidaankin rajoittaa, jos rajoitukset tehdään laintasoisesti ja perusoikeuksien keskeinen sisältö kuitenkin taataan, suhteellisuus- ja tarpeellisuusperiaatteet asianmukaisesti huomioidaan ja rajoitukset vastaavat unionin määrittelemiä yleisen edun mukaisia tavoitteita tai tarvetta suojella ihmisten oikeuksia ja vapauksia.<sup>210</sup> Komission mukaan<sup>211</sup> EIS olisi myöntänyt jäsenvaltioita tekemään

---

<sup>207</sup> COM (2024) 570 final, s. 6–7.

<sup>208</sup> HE 52/2007, s. 6–7. Ks. tarkempi analyysi asiaan liittyvästä keskustelusta Puumalainen 2018, s. 307–313.

<sup>209</sup> HE 52/2007, s. 8.

<sup>210</sup> COM (2024) 570 final, s. 7.

<sup>211</sup> COM (2024) 570 final, s. 7.

poikkeuksellisia toimenpiteitä, joiden ei katsota rikkovan joukkokarkotuksen kieltoa, esimerkiksi silloin, kun maahantulijat käyttävät joukkovoimaa hyökätäkseen raja-aitaa vastaan<sup>212</sup> tai pyrkivät monilukuisuuttaan hyödyntämällä ylittämään rajan laittomasti ohittaen näin viralliset maahantulomenettelyt.<sup>213</sup>

Komission mielestä rajoituksia perusoikeuksiin ja turvapaikkamenettelyyn voidaan tehdä, kunhan ne ovat väliaikaisia, välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Lisäksi toimenpiteiden tarpeellisuus on perusteltava muutenkin kuin viittaamalla yleisesti intressien suojaamiseen sekä jäsenvaltioiden tulee selittää, miksi unionin oikeudessa jo olevat joustot eivät riitä tavoitteiden saavuttamiseen.<sup>214</sup> Siten ainakin Euroopan unionin komission voidaan yleisesti hyväksyneen tiedonantohetkellä tiedossaan olevat Suomen rajaturvallisuuslakiin sisältyneet toimenpiteet, eikä se ole ainakaan suoraan todennut niitä EU-oikeuteen sisältyvien kansallisen turvallisuuden rajoitusten ja joustojen vastaiseksi. Esimerkiksi oikeuskansleri on todennut rajaturvallisuuslain jatkamisen yhteydessä perustuslakivaliokunnalle antamassaan lausunnossa, ettei tiedonanto ole oikeudellisesti pelkästään suositus, vaan tulkinnassa huomioon otettava oikeuslähde, sillä sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä ja tulkintaa sovellettavaksi tulevan EU:n oikeuden ja EU:n perusoikeuskirjan rajoitusten oikeudellisista reunaehdoista.<sup>215</sup>

### 3.3 Kansainvälisen oikeuden näkökulman piirteet

#### 3.3.1 Sopimusten sitovuus kansainvälisoikeudellisena pääsääntönä

Myöskään kansainvälisen oikeuden näkökulmasta kansallinen poikkeuslakimenettely ei voi muodostaa Suomelle perustetta jättää noudattamatta niiden valtiosopimusten säädöksiä, joihin Suomi on sitoutunut.<sup>216</sup> Kielto perustuu kv-oikeudessa valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 27 artiklaan kirjattuun kansainvälisen oikeuden *pacta sunt servanda* -säännön negatiiviseen ulottuvuuteen, joka kieltää sopimusvaltioita vetoamasta sisäiseen oikeuteensa kansainvälisten velvoitteidensa noudattamatta jättämisen perusteena. Periaatteen on katsottu kieltävän Suomen eduskuntaa loukkaamasta lakeja säätäessään Suomen ratifioimia kansainvälisiä sopimuksia esimerkiksi sopimuksen valtiosisäiseen

---

<sup>212</sup> N.D and N.T. v. Spain 2020, 231 kohta.

<sup>213</sup> A.A. and others. v. North Macedonia 2022, 123 kohta.

<sup>214</sup> COM (2024) 570 final, s. 8.

<sup>215</sup> Oikeuskanslerin lausunto 8.4.2025, s. 6–7.

<sup>216</sup> PeVL 26/2024 vp, s. 7 ja 10.

voimaansaattamiseen liittyvän teknisen ratkaisun perusteella.<sup>217</sup> Siten rajaturvallisuuslain säännökset on kansainvälisen oikeuden näkökulmasta katsottava sopimusloukkaukseksi kaikin osin, kun ne syrjäyttävät kansainvälisen ihmisoikeussopimusten säännökset ja valvontakäytännön. Tähän liittyvää EIT:n tuomioistuinkäytäntöä avattiin aiemmin eurooppaoikeudellisen tarkastelun yhteydessä.

### 3.3.2 Olosuhteiden olennainen muuttuminen poikkeuksena sopimusten sitovuuden säännöstä

Suomen rajalla tapahtunut välineellistetty maahantulo herättää myös sen kysymyksen, voisiko olennaiset muutokset olosuhteissa, kuten turvapaikkajärjestelmän ennen näkemätön käyttäminen Suomen rajalla poliittisen painostuksen välineenä tai Venäjän aloittama hyökkäyssota Ukrainassa vuonna 2022, muodostaa perusteen lopettaa palautuskieltoa koskevien kansainvälisten sopimusten soveltaminen. Kansainvälisessä oikeudessa olosuhteiden muutosta koskeva *rebus sic standibus* -periaate sisältyy Wienin yleissopimuksen 62 artiklaan, jonka mukaan sopimusvaltio voi vedota sellaisiin sopimuksen tekemisen hetkellä vallinneiden olosuhteiden olennaiseen muutokseen, jota se ei ole ennakolta tiennyt, perusteena valtiosopimuksen saattamiselle päättymään, valtiosopimuksesta luopumiselle tai sen soveltamisen keskeyttämiselle.<sup>218</sup> Wienin sopimuksen 65 artiklan mukainen pääsääntö on, että Suomen valtioelinten tulisi ilmaista muille sopimusvaltioille haluavansa 62 artiklan nojalla lopettaa tai keskeyttää sopimusvelvoitteensa noudattaminen, mutta Suomi voi vedota periaatteeseen myös vastauksena sellaiselle sopimusosapuolelle, joka vaatii Suomea noudattamaan sopimusvelvoitettaan.<sup>219</sup> Ajatusleikki *rebus sic standibus* soveltamisesta on siten lähinnä hypoteettinen, koska Suomi ei ole tehnyt ilmoitusta ihmisoikeussopimuksen keskeyttämisestä eikä kukaan ole vaatinut sitä noudattamaan palautuskieltoa koskevia velvoitteitaan.

Wienin yleissopimuksen 62 artiklan mukaan olosuhteiden, joiden sopimusvaltio väittää muuttuneen, tuli alun perin muodostaa olennainen peruste, miksi väitteen esittävä valtio liittyi sopimukseen. Lisäksi olosuhteiden muutoksesta tulee seurata vielä täyttämättömien velvoitteiden jyrkkä muutos. Periaatteen ei perinteisesti ole katsottu antavan valtiolle

---

<sup>217</sup> Scheinin 1991, s. 22.

<sup>218</sup> Grant 2010, s. 15.

<sup>219</sup> Singh Shekhawat 2022, s. 6.

yksipuolista oikeutta vetäytyä vanhentuneeksi väitetystä sopimuksesta.<sup>220</sup> Kansainvälisen tuomioistuimen soveltamiskäytännössäkään ei ole harvoissa tapauksissa, joissa periaatteeseen on vedottu, annettu sen syrjäyttää valtioiden välisten taloudellisten sopimusten noudattamista.<sup>221</sup> Vuonna 1974 kansainvälinen tuomioistuin lausui, ettei kalastamistekniikan kehittyminen ja siitä seuraavaa kalakantojen ehtyminen muodostanut perustetta rikkoa vuonna 1961 tehdyn kalastamisen maantieteellisiä rajoja koskevaa sopimusta.<sup>222</sup> Vuoden 1997 tuomiossaan kansainvälinen tuomioistuin ei katsonut vesivoiman rakentamiseen liittyvän hankkeen taloudellisen kannattavuuden heikkenemisen, ympäristötietouden kasvamisen ja kansainvälisoikeudellisen ympäristönormiston lisääntymisen muodostavan sellaista olennaista muutosta poliittisissa, taloudellisissa ja ympäristöön liittyvissä olosuhteissa, joka olisi muodostanut Unkarille perusteen irtautua vuonna 1977 laaditusta Slovakian kanssa tekemästään patohanketta koskevasta sopimuksesta.<sup>223</sup>

Edellä mainittu oikeuskäytäntö osoittaa, että rebus sic standibukseen on kansainvälisessä tuomioistuimessa vedottu lähinnä sellaisissa taloudellista toimintaa koskevissa valtiosopimuksissa, jossa on ollut mukana vain kaksi sopijavaltiota ja yhteys konkreettiseen taloudelliseen hankkeeseen tai -toimintaan. Kuitenkaan en näkisi oikeudellista estettä esittää Wienin yleissopimuksen 62 artiklan mukaista väitettä olosuhteiden olennaisesta muuttumisesta esimerkiksi pakolaisten asemaa koskevan Geneven yleissopimuksen sekä kidutuksen ehkäisyä koskevan yleissopimuksen soveltamisessa, jos jokin monenkeskisiin sopimukseen sitoutunut jäsenvaltio esittäisi kansainvälisoikeudellisen vaatimuksen Suomelle noudattaa ihmisoikeusvelvoitteitaan nykyisessä turvallisuuspoliittisessa tilanteessa. Olisi kuitenkin vaikea kuvitella, että esimerkiksi Venäjä esittäisi Suomelle tällaisen vaatimuksen tilanteessa, jossa Suomen tekemä turvapaikanhakijoiden palauttaminen Venäjälle johtaisi heidän kiduttamiseensa tai muuhun ihmisarvoa loukkaavaan kohteluun kyseisessä valtiossa.

---

<sup>220</sup> Singh Shekhawat 2022, s. 3.

<sup>221</sup> Grant 2010, s. 15.

<sup>222</sup> ICJ. Fisheries Jurisdiction Case (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Iceland). Judgement of 25 July 1974, 79 kohta.

<sup>223</sup> ICJ. Case concerning the Gabcikovo-Nagymaros project (Hungary v. Slovakia). Judgement of 25 September 1997, 104 kohta.

### 3.4 Yhteenveto rajaturvallisuuslain ristiriidoista ylivaltiollisen oikeuden kanssa

Edellä mainitun perusteella rajaturvallisuuslain keskeiset ratkaisut, erityisesti lain 4 § 1 momenttiin sisältyvä maahan pääsyn estäminen, 4 § 2 momenttiin sisältyvät maasta poistaminen ilman turvapaikan edellytysten tutkimista ja palautettavan ohjaaminen paikkaan, jossa kansainvälisen suojelun hakemuksia otetaan vastaan sekä 5 momentin mukainen valitusprosessi ilman palauttamista lykkäävää vaikutusta, saattaisivat olla ristiriidassa nimenomaan EUT:n ja EIT:n palautuskieltoa, joukkokarkotuksen kieltoa sekä näihin liittyviä menettelyllisiä takeita – erityisesti turvapaikkamenettelyyn pääsyä – koskevan aiemman oikeuskäytännön kanssa.

Kuitenkin esimerkiksi rajaturvallisuuslain 5 §:ään sisältyvä rajavartiomiehen mahdollisuus tehdä tapauskohtainen arvio turvapaikkahakemuksen vastaanottamisesta, kun hänelle tulee ilmi seikkoja, joiden mukaan turvapaikanhakija on riskissä joutua kidutuksen, epäinhimillisen kohtelun tai kuolemanrangaistuksen uhriksi, voisi konkreettisessa tilanteessa johtaa siihen, ettei rajaturvallisuuslaki loukkaa yksilölle edellä mainitussa tuomioistuinkäytännössä turvattuja oikeuksia. Samaan voisi johtaa myös konkreettisen tapauksen yksityiskohtaiset tosiasiat, kuten se, että turvapaikanhakijoiden joukko voimakeinoja käyttämällä hyökkäisi Suomen rajalle pystyttämiä rajaesteitä vastaan, eikä pyrkisi näin muille auki oleville raja-aseuille.<sup>224</sup>

Eri oikeusjärjestelmien tarkastelusta myös nähdäkseni havaitaan erityisesti sekä kansalliselle, EU-oikeudelle että kansainväliselle oikeudelle yhteinen piirre, jonka mukaan mahdolliset perus- ja ihmisoikeuksien sekä niihin liittyvien menettelynormien loukkaamiset on kytketty oikeuksien loukkaamiseen konkreettisessa tilanteessa. Siten näistä järjestelmistä ei ole välttämättä johdettavissa Suomelle oikeudellista velvollisuutta olla säätämättä rajaturvallisuuslain kaltaista lainsäädäntöä tilanteessa, jossa Suomi pitää aiempia ylivaltiollisten tuomioistuinten tuomioita Suomen rajatilanteeseen soveltumattomana ja siten vanhentuneena.<sup>225</sup> Kysymys kuuluu siten, millainen siis voisi olla asiaan liittyvä konkreettinen soveltamistilanne ja miten sitä voitaisiin oikeudellisesti hahmottaa?

---

<sup>224</sup> N.D and N.T. v. Spain 2020, 231 kohta.

<sup>225</sup> HE 53/2024 vp, s. 33, 59, 72 ja 84.

## 4 Rajaturvallisuuslaki pluralisoituneessa valtiosäännössä

### 4.1 Konkreettinen rajaturvallisuuslakiin liittyvä oikeustapaus voisi paljastaa oikeusjärjestysten keskinäisen etusijajärjestyksen

#### 4.1.1 Rajavartiomiehen virkavelvollisuutta määrittävien normien harkinnanvaraisuus oikeusjärjestysten suhdetta koskevan kysymyksen määrittelyn pohjana

Edellä mainitun perusteella oikeusjärjestysten etusija suhteessa toisiinsa tulee siis viime kädessä arvioitavaksi konkreettisissa lainsoveltamistilanteissa. Tällainen voisi tulla eteen esimerkiksi silloin, kun rajaviranomainen palauttaa rajaturvallisuuslain nojalla henkilön rajan yli, joka kotimaassaan joutuu kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun uhriksi. Silloin palautetun henkilön omainen tai joku muu kansalainen voisi tehdä rikosilmoituksen rajavartiolaitoksen toiminnasta tai kannella laillisuusvalvojalle rajaturvallisuusmenettelystä.<sup>226</sup> Koska rajaturvallisuuslain 4 § 5 momentti rajaa välineellistämisen kohteena olevan turvapaikanhakijan oikeutta muutoksenhakuun, rajavartiomiehen virkavastuuta koskeva rikos- tai vahingonkorvausoikeudellinen sanktio saattaisi olla ainut konkreettinen tilanne, jossa rajavartiomiehen menettely voisi tulla sovellettavaksi suomalaisessa tuomioistuimessa.<sup>227</sup> Rikosnimikkeenä olisi silloin käytännössä virkavelvollisuuden rikkominen tai tuottamuksellinen virkavelvollisuuden rikkominen<sup>228</sup>, joista on rikoslain (RL, 39/1889) 40 luvun 9 ja 10 §:n mukaisesti tuomittava, jos virkamies virkatoimia suorittaessaan tahallaan tai huolimattomuuttaan rikkoo *virkatöiminnassa noudatettaviin säännöksiin ja määräyksiin* perustuvan virkavelvollisuutensa.

Virkatöiminnassa noudatettaviin säännöksiin puolestaan kuuluisivat mahdollisesti ainakin RVL 2 luvun 11 §:n rajavartiomiehelle asettama velvollisuus kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia ja valita näiden oikeuksien toteutumista parhaiten edistävä vaihtoehto, rajaturvallisuuslain 5 §:n poikkeuksia koskevat harkinnanvaraiset säännökset sekä mahdollisesti myös EU-oikeuden turvapaikkamenettelyä koskeva sekundäärioikeus. Oikeudellinen ongelmallisuus syntyy siten siitä, että sekä virkavelvollisuuden rikkomista koskeva rikosoikeudellinen normi että sen määrittelemistä täsmentävät muut normit ovat tulkinnanvaraisia ja mahdollisesti myös ristiriidassa keskenään: Virkavelvollisuuden

<sup>226</sup> Kariniemi – Peltonen – Ritonummi 25.8.2024.

<sup>227</sup> Ks. PeVin mietinnössä virkavastuun kannalta olennainen tarkastelu, PeVL 26/2024, s. 15–16.

<sup>228</sup> Kariniemi – Peltonen – Ritonummi 25.8.2024. Rikosnimikkeet perustuvat jutussa haastateltujen rikosoikeuden professoreiden Kimmo Nuotion ja Sakari Melanderin näkemyksiin.

rikkomisesta tuomitaan, kun virkamies virkatoimia suorittaessaan rikkoo *määritlemättömän* lain säännöksiin ja määräyksiin perustuvat virkavelvollisuutensa. Rajavartiomiehellä velvollisuus kunnioittaa perus- ja ihmisoikeuksia ja valita näiden oikeuksien toteutumista *parhaiten edistävä* – tarkemmin määritlemätön – vaihtoehto. Rajavartiomies voi ottaa rajaturvallisuuslain 5 §:n mukaan kansainvälisen suojelun hakemuksen vastaan, kun se on rajavartiomiehen *tapauskohtaisen arvion* perusteella välttämätöntä erityisen haavoittuvassa olevan henkilön oikeuksien suojelemiseksi tai on samanlaisen arvion perusteella ilmeistä, että palautettava henkilö voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun uhriksi. Kysymys kuuluu silloin, voiko rajaturvallisuuslakia soveltaneen rajavartiomiehen tuomita rikoksesta, kun palautettu henkilö joutui ihmisarvoa loukkaavan kohtelun uhriksi ja pitäisikö rajaturvallisuuslaki jättää soveltamatta virkavirhesyytteen liittyvän menettelyn laillisuuden arvioinnissa, koska se on ristiriidassa kansallisen, kansainvälisen ja EU-oikeuden tunnustamien perus- ja ihmisoikeuksien, kuten palautuskiellon kanssa. Mikä oikeusjärjestys on viime kädessä tehokas – kv-oikeus, EU-oikeus vai kansallinen oikeus?

#### 4.1.2 Vastausvaihtoehtoja Kelsenin ja Richmondin filosofian mukaan

Tehokkuutta koskevaa kysymystä ei voi välttämättä lopullisesti ratkaista, mutta Kelsenin filosofia ja Richmondin valtiosääntöpluralistinen teoria auttavat hahmottamaan kysymystä paremmin. Heidän filosofiassaan normin tehokkuus on nimittäin ensinnäkin sidottu siihen, että *oikeusjärjestyksen piirissä toimiva yksilö* joko soveltaa lakia tai saa sanktion, jos ei sovelta sitä.<sup>229</sup> Yksilökeskeinen näkökulma oikeuden tehokkuuteen rajaa siten pois tarpeen tarkastella eri oikeusjärjestysten sanktionormien kohteesta johtuvaa kaksoissanktiointia, jossa rajavartiomiehen kieltäytyminen noudattamasta rajaturvallisuuslakia on sanktioitua esimerkiksi virkavelvollisuutta koskevin kansallisen rikoslain säännöksiin perusteella, mutta samaan aikaan sen noudattaminen voisi johtaa EU-velvoitteiden noudattamatta jättämisestä johtuviin sanktioihin, jotka kohdistuvat *Suomeen EU-jäsenvaltiona*.<sup>230</sup> Oikeusjärjestyksen tehokkuus on siis sidottu rajavartiomiehen yksilötasolla saamaan sanktioon, eikä muihin sanktioihin siinä tilanteessa tarvitse ottaa kantaa.

<sup>229</sup> Ks. Kelsen 1967 (2020), s. 116 ja Richmond 1997, s. 73.

<sup>230</sup> Ks. Ojanen 2010, s. 92–98. Viitataan erityisesti yksityisen oikeuteen hakea vahingonkorvausta jäsenvaltiolta, joka rikkoi kantajan EU-normeihin perustuvia oikeuksia.

Toisekseen Kelsenin ja siihen perustuvassa Richmondin teoriassa tilanne, jossa normit säätelevät epätäydellisesti alemman asteisia normeja ja jättävät lainsoveltajalle – tässä tapauksessa sekä rajavartiomiehelle että virkavastuukysymystä ratkaisevalle tuomarille – harkintavaltaa, eivät ole pelkästään oikeudellisesti ratkaistavissa.<sup>231</sup> Koska tuomioistuin ei voi ratkaisupakkonsa takia siirtää käsiteltäväkseen tulleita oikeustapauksia enää uudelleen lainsäätäjän arvioitavaksi, se joutuu aina kuitenkin ratkaisemaan kysymyksen tukeutumalla kelseniläisessä mielessä kokonaan tai osin ei-oikeudelliseen aineistoon.<sup>232</sup> Kelsenin teoriassa tuomarille jätetäänkin laaja harkintavalta, joka vain perusnormin tasolla säädetyn ja sanamuodoltaan suljetun, loppuun asti säädetyn, oikeudellisten tulkintatilanteiden välissä jättää lainsoveltajalle tilaa harkita vaihtoehtoisia ratkaisumahdollisuuksia. Harkintavalta on suurimmillaan silloin, kun positiivinen yleinen oikeusnormi sisältää valtuutuksen toisen oikeusnormin luomiseen määräämättä sen sisältöä. Silloin yleisen normin tulkintavaihtoehtoja ei voida jäsentää positiivisen oikeuden puitteissa lainkaan, jolloin kysymys sovellettavasta oikeudesta on pelkästään oikeuspoliittinen. Kun yleisen normin esille nostamat kilpailevat intressit eivät siten ole positiivisen oikeuden puitteissa löydettävissä, lainkäyttö muuttuu normin luomiseksi.<sup>233</sup> Kriitikoiden mielestä taas pelkästään perus- ja ihmisoikeuksien tulkinnanvaraisuus ei tee kysymyksestä ei-oikeudellisesti ratkaistavaa, vaan ratkaisun sitominen näihin perus- ja ihmisoikeuksiin sekä niiden rajoittamistestiin varmistavat nimenomaan, ettei ratkaisu ole pelkästään moraalinen tuomio.<sup>234</sup>

Tätä käsitystä vahvistavat myös sellaiset Kelsen-tulkinnat, joiden mukaan normin luominen ei ole Kelsenin teoriassa rajattu pelkästään tilanteisiin, joissa on tunnistettavissa selkeä oikeudellinen aukko, vaan tuomarilla on enemmän tai vähemmän harkintavaltaa niissäkin tilanteissa, joissa tapaukseen soveltuvia aineellisia säännöksiä on tunnistettavissa. Lisäksi Kelsenille tuomarin harkintavalta on niin laaja, että se paikoin lähestyy vapaata ratkaisuharkintaa.<sup>235</sup> Harkintavalta voikin konkreettisesti tarkoittaa sitä, että tuomari voisi ensinnäkin ohittaa identifioitavissa olevan pätevästi säädetyn aineellisen normin<sup>236</sup> ja toisekseen, että sellaisetkin tuomarin tekemät virheelliset ja poikkeavat päätökset jäisivät

---

<sup>231</sup> Kelsen 1967 (1970), s. 352.

<sup>232</sup> Lavapuro 2010, s. 120.

<sup>233</sup> Kelsen 1967 (1970), s. 242–245 ja 352; kokoavasti Lavapuro 2010, s. 92–94.

<sup>234</sup> Lavapuro 2010, s. 118–119.

<sup>235</sup> Tur 2013, s. 280–281; ks. Ebenstein 1969, s. 204.

<sup>236</sup> Tur 2013, s. 281.

voimaan, joita ei kumota myöhemmässä oikeudellisessa prosessissa.<sup>237</sup> Silloin virheelliset päätöksetkin on luettavissa voimassa olevaan oikeuteen kuuluviksi, vaikka ne eivät sovi etukäteen määriteltyyn abstraktiin normihierarkiaan. Siinä mielessä oikeudellisuuden määrittelyssä normin tehokkuus ohittaa sen säätämiseen liittyvän normin pätevyyden arvioimisen – siis rajaturvallisuuslain tehokkuus konkreettisessa tilanteessa voisi oikeuttaa sen paikan kansallisen ja ylivaltiollisen oikeuden muodostamassa oikeusjärjestyksessä, vaikka se olisikin ristiriidassa sinänsä pätevästi säädetyn EU-valtiosäännön kanssa.

Kolmannekseen Kelsenin ja Richmondin teoriat myös sitovat eri oikeusjärjestysten itsenäistymisen käytännössä valtiosäännön muuttumisen ennakoitavuuden arvioimiseen suhteessa aiempaan oikeusjärjestykseen, jota he käsittelevät vallankumouksellisuuden käsitteen kautta: itsenäistymisen kriteerinä ovat muutos, muutoksen ennakoimattomuus ja tehokkuus.<sup>238</sup> Kelsenille kaikki valtiosäännön vastaisesti tehdyt muutokset perustuslakeihin viittaavat siihen, että vallankumous on tapahtunut ja uusi oikeusjärjestys on syntynyt.<sup>239</sup> Palataanpa rajaturvallisuuslain asiantuntijalausunnoista välittyvään oletukseen: EU-oikeus ja kansallinen oikeus muodostavat yhtenäisen oikeusjärjestyksen, jossa EU-oikeuden valtiosääntö on korkeammalla säädöshierarkiassa kuin Suomen valtiosääntö. Silloin ylemmän valtiosäännön normin – esimerkiksi PK:n palautuskiellon - kanssa ristiriitaisen rajaturvallisuuslain säätäminen osoittaisi, että Suomen valtiosääntö olisi itsenäistynyt suhteessa EU-oikeuteen, koska Suomen valtiosääntöön on säädetty muutos, joka on ristiriidassa ylemmän valtiosäännön kanssa ja säädetty ennakoimattomasti ylivaltiolliseen valtiosääntöön nähden. Itsenäistymistä ei kuitenkaan olisi tapahtunut, jos muutos on käytännössä tehoton: silloinhan se jäisi pelkästään vallankumouksen yritykseksi. Keskeinen väitteeni on siten, että tuomari norminluomistilanteessa käytännössä määrittelee loppupeleissä eri oikeusjärjestysten välisen etusijan. Tämä johtuu siitä, ettei EU-oikeus tunne kansallisen tuomioistuimen oikeutta jättää EU-oikeuden normi yksittäisessä tapauksessa soveltamatta, toisin kuin suomalaisen normin. Siten EU-oikeuden primäärioikeudellisen etusijan ja palautuskiellon syrjäyttäminen tehokkaasti osoittaisi, että Suomen valtiosääntö on itsenäistynyt EU-oikeudesta tai että se ei ole ollut sama oikeusjärjestys alun perinkään.

Edellä hahmotellun virkavastuukysymyksen ratkaiseminen pelkän EU-oikeuden etusijan periaatteen perusteella viittaamatta Suomen kansalliseen perustuslakiin (käytännössä 106

---

<sup>237</sup> Tur 2013, s. 283.

<sup>238</sup> Richmond 1997, s. 73.

<sup>239</sup> Kelsen 1967 (1970), s. 209–211.

§:ään) implikoisi, että rajaturvallisuuslain asiantuntijoiden enemmistö on ollut oikeassa: rajaturvallisuuslaki olisi silloin EU-valtiosäännön vastaisena tehoton. Tällaisen tilanteen muodostaisi esimerkiksi spekulatiivinen lainsoveltamisratkaisu, jossa suomalainen tuomari pyytäisi ennakkoratkaisun rajaturvallisuuslain suhteesta EU-lainsäädäntöön.

Ennakkoratkaisussa EUTI toteaisi, että Suomen rajaturvallisuuslaki rikkoo palautuskieltoa ja turvapaikanhakua koskevan menettelydirektiivin 6 ja 7 artikloita, koska turvapaikanhakijalle ei taata pääsyä turvapaikkamenettelyyn. Sen jälkeen kansallinen tuomari EU-oikeuden etusijan nojalla jättäisi soveltamatta kansallisen rajaturvallisuuslain säännökset ja tuomitsi sitä vastoin rajavartiomiehen virkavelvollisuuden rikkomisesta perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisedellytysten punnintaan perustuen. Silloin EU-oikeus on tehokasta suhteessa kansalliseen oikeuteen, koska sen rikkominen on sanktioitua toisin kuin rajaturvallisuuslain. Mielestäni tällainen ratkaisu, joka sivuuttaa Suomen valtiosäännön normin eli rajaturvallisuuslain, ei perustuisi Suomen kansalliseen oikeuteen lainkaan, vaan suoraan EU-oikeuteen, vaikka itse tuomio virkavelvollisuuden rikkomisesta annettaisiin kansallisen RL 40 luvun 9 tai 10 §:n perusteella. Tämä johtuu siitä, että EU-oikeudesta itsestään sanktionormit laajasti puuttuvat, jolloin EU-oikeuden rikkomisen sanktioiminen tämän oikeusjärjestyksen omastakin näkökulmasta perustuu kansallisiin sanktionormeihin, joita kansalliset tuomioistuimet langettavat EU-oikeuden rikkomisesta.<sup>240</sup> EU-oikeuden etusijan suora soveltaminen rajaturvallisuuslain syrjäyttävällä tavalla olisi siten ennakoimatonta suhteessa kansalliseen valtiosäätöön ja olisi oikeuskysymyksen ratkaisemista pelkästään EU-valtiosäätöoikeuden näkökulmasta.

Sen sijaan ei olisi Suomen oman valtiosäännön normien kannalta ennakoimatonta, jos tuomari rajaturvallisuuslain soveltamatta jättäessään vetoaisi myös Suomen kansalliseen valtiosääntönormistoon, käytännössä Suomen PL sisältyvään 106 §:ään, jonka mukaan tuomioistuimen tulee antaa etusija perustuslain säännökselle, mikäli lain säännöksen soveltaminen on ilmeisessä ristiriidassa perustuslain kanssa. Silloin EU-oikeuden soveltaminen ei myöskään kumoaisi Suomen säädöksiä, koska kyseisen pykälän soveltaminen ei julista rajaturvallisuuslakia perustuslain vastaiseksi – toisin sanoen rajaturvallisuuslain tehokkuus ei vaarantuisi kyseisen oikeusjutun ulkopuolella, vaan rajaturvallisuuslain kumoaminen vaatisi edelleen erillistä kansallista lainsäädäntötoimea.<sup>241</sup> Rajaturvallisuuslaki mielletäisiin silloin tavalliseksi laiksi, jonka ristiriita perustuslain kanssa perustuisi Suomen

<sup>240</sup> Ojanen 2010, s. 90–91.

<sup>241</sup> Ks. Saraviita 2000, s. 525–526.

perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, joihin kuuluvat esimerkiksi 1 § 1 momentin täysivaltaisuus, 1 § 2 momentin ihmisarvon loukkaamattomuus, 1 § 3 momentin rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä EU-jäsenyys, 2 § 3 momentin julkisen toiminnan lakisidonnaisuus, 9 § 4 momentin palautuskielto sekä perustuslain 22 §:n sisältämä ihmisoikeuksien turvaamisvelvoite.<sup>242</sup> Näiden konkreettinen sisältö määrittäisi silloin mahdollisimman yhtenevästi EU-oikeuden primääri- ja sekundäärioikeuden kanssa. Tässä tilanteessa ylivaltiollinen valtiosääntö olisi kuitenkin tehokas vain silloin, kun rajavartiomies myös tuomitaan virkavirheestä, koska silloin ylemmän valtiosäännön normien rikkominen on sanktioitua. Jos sanktiota ei puolestaan määrätä erinäisistä syistä, rajaturvallisuuslaki voisi edelleen olla tehokas, jos rajavartiomiehet jatkavat sen noudattamista. Silloin Suomen kansallinen valtiosääntö voisi olla ylivaltiollisen valtiosäännön yläpuolella tai itsenäinen siihen nähden.

Perinteinen perustuslain 106 §:n etusijan arvioiminen Suomen lainsäätäjän tarkoitusten valossa olisi puolestaan nähdäkseni ennakoimatonta suhteessa EU-oikeuteen, vaikkei kumoaisi EU-oikeuden normeja. Perinteisen tulkinnan mukaan perustuslain 106 §:n mukaista ilmeistä ristiriitaa ei ole esimerkiksi silloin, kun lainsäätäjällä on päättänyt säätää lain rajoitettuna poikkeuksena perustuslaista<sup>243</sup>, jolloin edellä mainittu ratkaisu, jossa kansallinen tuomari tuomitsi rajavartiomiehen virkavirheestä, kun hän noudattaa perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyä ja eduskunnan hyväksymää poikkeuslakia, olisi kansallisen valtiosäännön yleisten oppien näkökulmasta poikkeuksellinen. Poikkeuksellisuus johtuu siitä, että tuomari antaisi EU-oikeudelle etusijan suoraan PeVin lausunnosta ilmenevää käsitystä vastaan, jonka mukaan poikkeuslain soveltaminen ei tarkoita, että rajavartiomiehen kv-oikeuden kanssa ristiriitainen menettely johtaisi rikosoikeudelliseen vastuuseen. PeVin mukaan ehdotettu poikkeuslaki samoin kuin muu turvapaikkamenettelyyn soveltuva lainsäädäntö on *harkinnanvaraista* ja rikosoikeudellinen syyksiluettavuus perustuu

<sup>242</sup> Ks. PeVL 26/2024, s. 16, Tuorin asiantuntijalausunto PeVille 6.6.2024, s. 19–20; sekä HE 53/2024, s. 76–77.

<sup>243</sup> Jyräni 2003, s. 436–441. Perustuslaki 2000 -komitean pyrkimyksenä oli, että ilmeiseen ristiriitaan ei voisi vedota tuomioistuimessa, (1) jos laki säädettäisiin poikkeuslakina siitä syystä, että valiokunta on katsonut lain olevan jonkin perusoikeussäännöksen kanssa ristiriidassa tai (2) jos lain säätämisaikoina selvästi osoittaa, että lain on perustuslakivaliokunnassa katsottu olevan linjassa perustuslain kanssa. Korkein hallinto-oikeus ehdotti komiteamietinnön ratkaisun tilalle ratkaisua, jolla estettäisiin eduskuntaa säätämästä tietoisesti perustuslain vastaisia lakeja: ”Jos tuomioistuimen käsiteltävänä olevassa asiassa lain säännöksen soveltaminen olisi ilmeisessä ristiriidassa perustuslain säännöksen kanssa eikä lakia ole säädetty perustuslainsäätämismenettelyssä, tuomioistuimen on annettava etusija perustuslain säännökselle.” Tämä ratkaisu ei kuitenkaan jäänyt lopulliseen säädöstekstiin ja komiteamietinnön mukaiset kirjaukset ilmeisen ristiriidan ja perustuslakivaliokunnan säätämismenettelyvaiheen kannanottamisen välisestä yhteydestä kirjattiin lain perustelutekstiin. Ks. myös KM 1997:13, s. 292–293 sekä Lausunnot Perustuslaki 2000 -komitean mietinnöstä (KM 1997:13). Marraskuu 1997.

tahallisuuteen tai tuottamukseen, jolloin rikosoikeudellinen syyksiluettavuus ei voisi useinkaan tulla kysymykseen.<sup>244</sup> Siten, jos rajaturvallisuuslain noudattaminen ei aiheuta sanktioita eikä rajaturvallisuuslakia jätetä soveltamatta, se voisi Kelsenin ja Richmondin teoriassa olla merkki siitä, että Suomen oikeusjärjestys ei ole ollut osa ylivaltiollista valtiosääntöä ennen rajaturvallisuuslain säätämistä tai että Suomen oikeusjärjestys itsenäistyi siitä vallankumouksellisella tavalla, kun Suomi säätöi rajaturvallisuuslailla tehokkaasti ja ennakoimattomasti poikkeuksen EU- ja kv-oikeuden muodostamista valtiosäännöistä.

#### 4.1.3 Legal review'n ristiriidat demokratian kanssa

Edellä olevien esimerkkien perusteella helposti huomataan, että tuomarilla voisi käytännössä olla rajaturvallisuuslain konkreettisen soveltamistilanteen kaltaisessa tilanteessa paljon päätöksentekovaltaa siitä, antaako hän etusijaa lain esitöille vai EU-oikeuden etusijan ja välittömän oikeusvaikutuksen kaltaisille periaatteille, joka voi ajaa hänet hyvin kiperään tilanteeseen. Dilemma on perinteinen<sup>245</sup> ja koskee sinänsä kaikkea tuomioistuimen legal review'n nimellä kulkevaa tuomioistuinkontrollia: Laajan julkisen keskustelun perusteella Suomen eduskunta on ollut hyvin tietoinen perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvistä oikeuskysymyksistä, joita rajaturvallisuuslaki aiheuttaa. Eduskunta on myös nimenomaan perustettu tällaisten perusoikeuksien konkreettisen sisällön määrittämistä koskevien erimielisyyksien harkittuun ratkaisemiseen väittelyn ja äänestyksen kautta. Kysymys kuuluu silloin, pitäisikö eduskunnan tekemän perus- ja ihmisoikeuksien tulkintaa koskevan päätöksen olla lopullinen vai tarvitaanko vielä samoihin oikeuksiin liittyvä toinen tarkastus (legal review), joka voi johtaa eduskunnan päätöksen kumoamiseen tai tapauskohtaiseen syrjäyttämiseen. Jos vastaamme tähän kysymykseen, että toinen tarkastus tarvitaan, jos eduskunta loukkaa perus- ja ihmisoikeuksia, päädymme umpikujaan, koska eduskunnan katsotaan silloin loukkaavan oikeuksia, joihin liittyvien ristiriitojen ratkaisemiseen se on perustettu.<sup>246</sup>

Jeremy Waldron päätyi edellä mainitun kaltaisella kysymyksenasettelulla ja liberaalin valtiosääntökulttuurin oletuksiin<sup>247</sup> perustuvassa yleisessä tuomioistuinkontrollin

---

<sup>244</sup> PeVL 26/2024, s. 16.

<sup>245</sup> Ks. Tuori 2007, s. 250.

<sup>246</sup> Waldron 2006, s. 1371.

<sup>247</sup> Edellinen. s. 1360. Nojaan käännöksessä osin Lavapuro 2010, s. 106. Waldronin kritiikki on esitetty ainakin ajatuksen tasolla valtiosääntökulttuuriltaan liberaalin kuvitteellisen valtion puitteissa, jonka ominaisuuksia ovat Suomenkin valtiosääntökulttuurissa tunnistettavat piirteet: 1) suhteellisen hyvin toimivat demokraattiset instituutiot, kuten yleisen äänioikeuden perusteella valittu edustuksellinen lainsäädäntöelin, (2) suhteellisen

arvioinnissaan sille kannalle, ettei tuomioistuimen tulisi enää uudelleen arvioida eduskunnan päätöstä ja tehdä alkuperäisen päätöksen kanssa ristiriitaista ratkaisua. Tämä johtuu siitä, etteivät (A) tuomioistuimen kokoonpanon ja ratkaisuharkinnan kaltaiset rakenteelliset ominaisuudet takaa lainsäädäntökontrollia hyväksyttävämpää lopputulosta eikä (B) tuomioistuinkontrolli takaa lainsäädäntökontrollia paremmin sellaisten ihmisten osallistumista päätöksenteon prosessiin, joita päätökset saattavat koskea.<sup>248</sup> Ensimmäinen (A) johtuu siitä, että molemmissa rajataan tietyin perustein päätöksentekoon osallistujien ryhmää<sup>249</sup>, molemmat ovat avoimia eri tavoin yksilöllisten tapausten pohtimiseen sekä molemmissa päätöksenteon yhteys tällaiseen yksittäistapaukselliseen tilanteeseen päätöksenteon keston myötä katkeaa.<sup>250</sup> Kuitenkin tuomioistuinkontrolliin kuuluva kirjoitettujen perusoikeuksien sanamuotoihin perustuva ratkaisumalli<sup>251</sup> sekä perustelujen ohuus verrattuna lainsäädäntöprosessin aineistoon johtavat lopulta huonommin perusteltuun päätökseen kuin rajaturvallisuuslaista tehty eduskunnan päätös.<sup>252</sup>

Toinen (B) puolestaan johtuu siitä, että edustuksellinen demokratia ja siihen liittyvä määräenemmistöpäätöksenteko takaavat jokaiselle esitetyle mielipiteelle oikean painoarvon suhteessa muihin mielipiteisiin.<sup>253</sup> Tuomioistuinkontrolli ei siten takaa suurempaa osallisuutta tilanteessa, jossa pelkät perusoikeudet eivät ratkaise oikeuksiin liittyvää konkreettista kiistaa, yhteiskunnassa ei ole sopua sitoutumisesta rajaturvallisuuslakia koskeviin perusoikeuksiin, perusoikeuksien muuttamiseen liittyvä parlamentaarinen määräenemmistövaatimus tekee muuttamisesta demokraattisesti vaikeaa, tuomareita ei ole demokraattisesti valittu eikä tuomioistuinkontrollia voida hyväksyttävästi perustella pelkästään sen yksittäisen kansalaisen osallisuutta lisäävällä vaikutuksella.<sup>254</sup>

Waldronin kritiikki on tehty valtioneutraalisti, mutta kuitenkin määrittelemättömän kansallisvaltion oikeusjärjestysten sisäistä tilannetta kuvaillen. Väitän, että kritiikki on kuitenkin aivan yhtä pätevää myös EUTI:n ja EIT:n suorittamassa ylivaltiollisessa

---

hyvin toimiva tuomioistuinlaitos, jonka toiminta ei perustu edustuksellisuuteen ja jonka tehtävänä on oikeusriitojen ratkaiseminen ja oikeusvaltion ylläpitäminen, (3) yhteiskunnan jäsenten ja viranomaisten suuren enemmistön sitoutumiseen yksilön- ja vähemmistöjen oikeuksiin sekä (4) yhteiskunnan jäsenten keskuudessa vallitsevaan, pysyvään, aineelliseen ja hyvähenkiseen, erimielisyyteen siitä, mitä oikeuksiin sitoutumisesta konkreettisesti seuraa

<sup>248</sup> Edellinen 2006, s. 1346 ja 1372–1376.

<sup>249</sup> Edellinen, s. 1378.

<sup>250</sup> Edellinen, s. 1379–1380.

<sup>251</sup> Edellinen, s. 1380–1382.

<sup>252</sup> Edellinen, s. 1382–1386.

<sup>253</sup> Edellinen, s. 1387–1388.

<sup>254</sup> Edellinen, s. 1393–1395.

tuomioistuinkontrollissa ja niiden yhteydessä kritiikin keskeiset huomiot vielä kertautuvat mittakaavaltaan suhteessa pelkkään Suomen valtion sisäiseen judicial review’hin. Esimerkiksi EIS 35 artiklan mukainen vaatimus kansallisten suojajärjestelmien käyttämisestä ennen asian ottamista käsittelyyn EIT:ssä sekä EU-oikeuden vain ylimmille kansallisille tuomioistuimille asettama velvollisuus pyytää ennakkoratkaisua<sup>255</sup> pitkittävät oikeusprosesseja ja katkaisevat siten yhteyden konkreettiseen tapaukseen. Konkreettisen tapauksen sijaan ylivaltiollisissa tuomioistuimissa käytännössä pohditaan tiettyjen tosiasioiden sopimista väljään muotoon kirjoitettujen perus- ja ihmisoikeuksien sanamuotoon sekä tuomioistuinten omaan aiempaan käytäntöön. Suomen rajaturvallisuudesta annettu kansallinen laki ei myöskään koske koko EU:n ulkorajaa, toisin kuin EU:n sekundäärioikeus, vaan on vain Suomea koskeva erityistilanne. Lisäksi rajaturvallisuuslaista käytiin Suomessa tavallinen lainsäädäntöprosessi lausuntokierroksineen ja rajaturvallisuuslaki hyväksyttiin suurella eduskunnan enemmistöllä. Rajaturvallisuuslain kaltaisessa tilanteessa voikin olla hyvin vaikeaa hyväksyttävästi selittää suomalaisille, miksi muutama tuomari edellä mainituissa ylivaltiollisissa tuomioistuimissa kykenisi tekemään paremmin perustellun päätöksen Suomen rajaturvallisuustilanteesta kuin Suomen lainsäädäntöelin on tehnyt. Lisäksi ylivaltiollisten tuomioistuinten faktat voivat olla puutteellisia, koska niillä ei ole käytössään esimerkiksi sitä salaista tiedustelutietoa, johon rajaturvallisuuslain säätäminen on osin perustunut.

#### **4.2 Rajaturvallisuuslaki muuttuneen suvereenisuuskäsityksen ketjussa**

Waldron ei siis edellä mainitulla legal review’n demokratiavajetta koskeneella kritiikillään tarkoittanut, etteikö perus- ja ihmisoikeudet olennaisesti liity demokratiaan – hän nimenomaan kuvasti sitä, että käsitys näiden oikeuksien konkreettisista vaikutuksista on läntisissä demokratioissakin kiistanalainen ja että kiistojen sovittaminen tulisi antaa lainsäätäjälle.<sup>256</sup> Historiallisesti perus- ja ihmisoikeusnormit kodifioitiin positiiviseksi oikeudeksi nimenomaan monarkioiden ja yksivaltaisten hallintojen korvautuessa demokraattisilla järjestyksillä: Pohjois-Amerikan siirtokuntien itsenäistymisjulistus (1776) Iso-Britanniasta ja siihen liittyvä Bill of Rights (1791), Ranskan vallankumouksen (1789) yhteydessä annettu ihmis- ja kansalaisoikeuksien julistus, Saksan keisarikunnan kaatuessa luodun Weimarin tasavallan uusi perustuslaki perusoikeuksineen (1919) ja natsi-Saksan kukistumisen jälkeinen annettu ylivaltiollinen YK:n ihmisoikeuksien julistus (1948) sekä

---

<sup>255</sup> Ojanen 2010, s. 166–168.

<sup>256</sup> Waldron 2006, s. 1371.

Euroopan ihmisoikeussopimus (1953) ovat osa tätä ketjua.<sup>257</sup> Perus- ja ihmisoikeuksien laajenemista tapahtui koodistojen synnyn jälkeen myös uusien demokraattisten valtioiden sisällä – esimerkiksi Yhdysvaltain perustuslakiin tehtiin sisällissodan (1861-1865) jälkeen orjuuden poistamista ja vapautettujen orjien oikeuksia turvaavia lisäyksiä.<sup>258</sup> Valtioiden demokratisoituminen, yksilöiden oikeuksien laajeneminen ja ylivaltiollisten suojajärjestelmien synty myös muuttivat suvereenisuuskäsitystä: ruhtinaiden yksivaltiuuteen perustunut suvereenisuus muuttui käsitykseksi kansojen ja niitä edustavien instituutioiden jaetusta roolista suvereenisuuden käyttäjinä – valtion jaettua suvereenisuutta käyttivät nyt parlamentit, puolueet, hallitukset ja presidentti.<sup>259</sup> Samoin kansallisvaltiollisten ja ylivaltiollisten oikeusjärjestysten yhdessä muodostamassa järjestelmässä absoluuttinen ja yhtenäinen suvereniteetin haltija yleisesti ottaen puuttuu. Valtiot eivät siten ole enää täysin suvereenieja ulkoisesti, sisäisesti tai poliittisesti. Valtioiden sisäinen suvereenisuus on esimerkiksi EU-jäsenyyden myötä vain jakautunut useamman eri toimielimen kesken, kun taas jäsenvaltioiden ulkoinen suvereenisuus on säilynyt tai jopa kasvanut.<sup>260</sup>

Tällaisessa jaetun suvereenisuuden käsityksessä on luontevaa ajatella, että Suomen tai EU:n suvereenisuus esimerkiksi rajatilanteen valvonnassa eivät vaarannu yksinomaan siitä, että jokin osapuoli käyttää valtaansa määritellesään alueen ulkopuolisten henkilöiden oikeutta päästä kansainvälisen suojelun hakemisen menettelyyn. Pluralistinen teoria ennustaa nimenomaan sellaisten esimerkiksi juuri rajaturvallisuuslakiin liittyvien oikeudellisten konfliktien olevan mahdollisia, jossa EU-tuomioistuin myöntäisi yksittäiselle henkilölle EU-lainsäädäntöön perustuvan oikeuden, jota kansallinen tuomari ei kuitenkaan vahvistaisi kansallisen lainsäädännön perusteella.<sup>261</sup> Siten olen taipuvainen ajattelemaan, että Suomen eduskunnan rajaturvallisuuslaissa valitsema perusoikeustulkinta sekä asiasta käyty monopolvinen keskustelu sopivatkin enemmänkin jaetun suvereenisuuden ideaan, jossa eri kansalliset ja ylivaltiolliset instituutiot käyvät dialogia keskenään kenenkään menettämättä täyttä suvereenisuutta. Esimerkiksi EU-oikeuden suvereniteettia ilmentää sen asema sellaisena oikeusjärjestyksenä, joka ei ole suoraan osa jäsenvaltioiden oikeutta, eikä kansallista oikeutta. EU-oikeuden perussopimukset juontavatkin juurensa samaan aikaan sekä yleisestä kansainvälisestä oikeudesta että kansallisvaltioiden näkökulmasta myös niiden omista

---

<sup>257</sup> Lavapuro 2010, s. 114; Ojanen 2010, s. 9–11; Jyränki 2003, s. 456.

<sup>258</sup> Jyränki 1989, s. 114–115.

<sup>259</sup> McCormick 1999, s. 130–131.

<sup>260</sup> Ks. McCormick 1999, s. 132–133.

<sup>261</sup> Ks. McCormick 1999, s. 119.

oikeussysteemeistä. Kansainvälisestä näkökulmasta perussopimukset ovat kansallisvaltioiden välisiä sopimuksia. Kansallisista näkökulmista puolestaan niiden omien oikeussysteemien ensisijaisuutta ilmentävät esimerkiksi perussopimusten adoptiot ja ratifioinnit kansalliseen oikeusjärjestykseen.<sup>262</sup> On mahdollista, että näitä eri suvereenisuuksien näkökulmia ei voida laittaa oikeudellisesti toistensa edelle, vaan valinta niiden välillä johtuu tietystä perspektiivistä tehdystä poliittisesta valinnasta.<sup>263</sup>

Samalla ylivaltiollisen perusoikeusjärjestelmän ja sen suojajärjestelmien laajenemisen kanssa valtiosääntöoikeuden käsitteiden sisältö on alkanut irtautua kansallisvaltioiden sisäisestä valtiosääntötutkimuksesta – Suomessa erityisesti siitä pitkäaikaisesta valtiosääntöoikeudellisesta doktriinista, joka on keskittynyt tutkimaan perus- ja ihmisoikeuksista aiheutuvien rajoitusten vaikutuksia eduskunnan toimivallalle lainsäätäjänä.<sup>264</sup> Myös kansalliseen valtiosääntöhistoriaan perustuvat tarinat ja argumentit ovat kuitenkin jääneet elämään ylivaltiollisten suurten historiallisten kehityskaarien rinnalla, mistä myös kotikutoinen poikkeuslakijärjestelmämme on esimerkki: Suomen suuriruhtinaskunnan neljä säätyä loivat oikeuden poiketa Ruotsin aikaisista perustuslaeista, jotka olivat jääneet Suomessa voimaan Suomen siirtyessä Venäjän keisarikunnan alaisuuteen vuonna 1809, koska Ruotsin aikaisia perustuslakeja ei voitu Venäjän vallan aikana virallisesti muuttaa.<sup>265</sup>

Osin pyrkimys irtautua kotimaiseen valtiosääntöhistoriaan perustuvasta poikkeuslakijärjestelmästä ja siirtyä ylivaltiolliseen, yhä laajenevien perus- ja ihmisoikeuksien kehityksen kelkkaan, on lähtenyt Suomen valtiosääntökeskustelusta itsestään. Tätä on ilmentänyt erityisesti perustuslakiuudistuksen yhteydessä laadittu kotimaisten poikkeuslakien välttämisen periaate. Perustuslakivaliokunta lausui tuolloin, että ”[j]os poikkeuslakeja tulevaisuudessa käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valiokunnan mielestä ensisijaisesti pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaikaisina”. Myös se tulee poikkeuslain esitöissä selvittää, mistä kohdin poikkeuslaki poikkeaa perustuslaista.<sup>266</sup> Koska rajaturvallisuuslaki edustaa jonkinlaista takapakkia ylivaltiollisessa perusoikeuskehityksessä, myös oikeuskansleri Pöystin lausunnot asettuvat

---

<sup>262</sup> McCormick 1999, s. 131.

<sup>263</sup> Richmond 1997, s. 82.

<sup>264</sup> Ks. Kouros 2022, s. 1.

<sup>265</sup> Scheinin 26.06.2024.

<sup>266</sup> PeVM 10/1998 vp, s. 22–23.

ymmärrettävään kontekstiinsa. Hänen mukaansa rajaturvallisuuslaissa on kysymys sellaisesta poikkeuksellisesta ja poikkeuksellisissa oloissa tehdystä lainsäädännöstä, jonka yhteydessä esitettyjä oikeudellisia kannanottoja ei voida yleistää poikkeuslakimenettelyn käyttöönottoa koskevaksi ohjeeksi yleisellä tasolla tai rajaturvallisuuslain yhteydessä esitetyillä kannanotoilla perustella perus- ja ihmisoikeuksien keskinäistä painoarvoa. Pöystin mukaan perustuslakivaliokunnan rajaturvallisuuslaista antamia kannanottoja ei tulekaan irrottaa alkuperäisestä asiayhteydestään ja tulkita muissa asiayhteyksissä laajentavasti.<sup>267</sup>

Kun rajaturvallisuuslakia kuitenkin tarkastellaan perus- ja ihmisoikeuksien historiallisessa kehityskaassa ja suvereenisuuskäsityksen historiallisessa muutoksessa, rajaturvallisuuslain edustama takapakki oikeuksien laajenemiseen ei vaikuta erityisen uudelta tai poikkeukselliselta. Perus- ja ihmisoikeudet syntyivät vallankumousten ja sotien jälkeen tehtyinä optimistisinä julistuksina, joiden painoarvo on nimenomaan vaihdellut poliittisten suhdanteiden muuttuessa. Ranskan 1789 alkanut vallankumous ajautui nopeasti äärijakobiinien terroriin, terrorihallinnon kaatumiseen ja valtiosääntöuudistukseen 1795.<sup>268</sup> Vuoden 1799 valtiosäännöllä valta puolestaan siirrettiin konsuli Napoleonille, 1802 valtiosääntöasiakirjalla Napoleonista tehtiin elinikäinen konsuli ja vuonna 1804 keisari. Samalla kansansuvereenisuus palautettiin koko kansakuntaa edustavan yhden kansalaisen eli keisarin suvereenisuudeksi sekä perusoikeudet pitkälti poistettiin valtiosääntöasiakirjasta.<sup>269</sup> Yhdysvaltain 1860-luvun sisällissota ja sen jälkeen tehdyt valtiosääntömuutokset lakkauttivat orjuuden<sup>270</sup>, mutta eivät poistaneet avointa rotuerottelua etelävaltioissa. Yhdysvaltain korkein oikeus nimittäin hyväksyi Plessy v. Ferguson -tapauksessaan (1896) niin sanottujen Jim Crow -lakien säännökset, joiden mukaan mustilla ja valkoisilla tuli olla erilliset mutta samanlaiset (separate but equal) tilat rautatieliikenteessä.<sup>271</sup> Weimarin tasavallan valtiosääntö (1919) perusoikeuksineen kumottiin 14 vuotta myöhemmin Hitlerin valtuuslailla (1933), joka kielsi muut puolueet kuin kansallissosialistisen puolueen ja siirsi kansansuvereenisuuden diktaattori Adolf Hitlerille.<sup>272</sup> Viimeisin - ylivaltiollinen - perus- ja ihmisoikeuskehitys alkoi Adolf Hitlerin Saksan hyökkäyksestä Puolaan vuonna 1939 alkaneen eurooppalaisen suursodan päättymisestä vuonna 1945 ja oli edesauttamassa autoritaaristen poliittisten järjestelmien

---

<sup>267</sup> Oikeuskanslerin lausunto PeVille 8.4.2025, s. 9–10.

<sup>268</sup> Jyränki 1989, s. 161–162.

<sup>269</sup> Jyränki 1989, s. 171–174.

<sup>270</sup> Jyränki 1989, s. 114–115.

<sup>271</sup> Kelley 2010, s. 15.

<sup>272</sup> Jyränki 1989, s. 368–370.

kaatumista 1980-luvun lopulta alkaen Itä-Euroopassa, entisessä Neuvostoliitossa ja Etelä-Afrikassa.<sup>273</sup> Optimismi ylivaltiollisen oikeuden kehityksestä eteni paikoin niinkin pitkälle, että joissakin puheenvuoroissa julistettiin loppua kansallisvaltioiden oikeudelle sekä sen kruununjalokivenä olevalle demokraattiselle lainsäätämismenettelylle.<sup>274</sup>

Vuonna 2022 Venäjän aloittama hyökkäys Ukrainassa ja siten uuden sodan alkaminen Euroopassa voidaan kuitenkin katsoa päättäneen tämän optimismin aikakauden sekä siten perus- ja ihmisoikeuksien ylivaltiollisten tulkintojen etenemisen toistaiseksi – samalla tavalla kuin se keskeytyi Ranskan ajautuessa terroriin ja Napoleonin sotiin, Yhdysvaltain rotuerottelujärjestelmän paluuseen elämänmuodoksi etelässä tai ensimmäisen maailmansodan jälkeen syntyneiden uusien tasavaltojen ajautuessa fasistisiksi diktatuureiksi. Kun sodan laineet välineellistetyn maahantulon myötä jälleen osuivat Suomeen ja yleinen turvallisuudentunne heikkeni, kansallisvaltion kansalaiset alkoivat vaatia päättäjiltään kovia keinoja rajatilanteen hillitsemiseksi. Sotavalmiuteen siirtyminen on puolestaan aina heikentänyt perus- ja ihmisoikeuskehitystä. Koska EU on tavoitteiltaan ja oikeudelliselta rakenteeltaan perustettu rauhanliitoksi<sup>275</sup> eikä sotilasliitoksi, sen kyky vastata poliittisen ja sotilaallisen tilanteen muuttumiseen on ollut ymmärrettävästi vajavainen.

Vaikka rajaturvallisuuslaki perustuu Suomen suvereniteetin turvaamiseen muuttuneesta turvallisuuspoliittisesta ympäristöstä johtuvasta vieraan valtion vaikuttamisesta, sekä perustuslakivaliokunta että oikeuskansleri laillisuusvalvojana ovat kuitenkin sitoneet argumentaationsa myös kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden lähteisiin. Kuten komission tiedonannosta ilmeni, myös EU-oikeus tosiasiallisesti sallii EU-perusoikeuskirjaan perustuvien perusoikeuksien rajoittamisen kansalliseen turvallisuuteen vedoten. Rajoituksiin on kehitetty myös EU-oikeudessa oma hyväksyttävyydestensä, kuten määräaikaisuus-, oikeasuhtaisuus- ja välttämättömyyskriteerit osoittavat.<sup>276</sup> Tällaisessa jaetussa suvereenisuuskäsityksessä jää nähdäkseni tilaa sille, että Suomi rajoittaa kansainvälisen suojelun hakemista sekä omaan kansalliseen turvallisuuteensa että EU-oikeuteen vedoten kuitenkin turvautumatta yksinomaan kummankaan oikeusjärjestyksen säännöksiin. Vastakohtana edelliselle olisi siten nimenomaan sellainen – rajaturvallisuuslaista perustuslakivaliokunnalle annetuista lausunnoista välittyvä - käsitys, jossa EU-oikeus, kansainvälinen oikeus ja kansallinen oikeus

---

<sup>273</sup> Lavapuro 2010, s. 114.

<sup>274</sup> Ks. Tuori 2007, s. 279–311.

<sup>275</sup> Ks. Ojanen 2010, s. 9-11.

<sup>276</sup> COM (2024) 570 final, s. 8.

ajatellaan yhtenä kokonaisuutena, koherenttina institutionaalisenä systeeminä, jossa toimivaltuudet jakaantuvat yksiselitteisesti eri tasojen kesken. Silloin kansainvälisen suojelun hakemisen menettelyä voitaisiin oikeudellisesti arvioida esimerkiksi pelkästään EU-oikeuden etusijan kautta kyseisen oikeusjärjestyksen säännösten ja tuomioistuinkäytännön valossa, kuten monet PeVin kuulemat asiantuntijat tuntuivat ajattelevan. Tällainen ajattelu on kuitenkin enemmänkin tyyppillistä pitkälle kehittyneelle – myös oman armeijan ja puolustuspolitiikan - kehittäneelle liittovaltiolle kuin EU-oikeudelle, jossa myös jäsenvaltioilla on itsenäistä toimivaltaa erityisesti nimenomaan näillä alueilla.<sup>277</sup>

Vaikka suomalainen tuomari lopulta päättäisi tukeutua kansalliseen valtiosääntöhistoriaan liittyviin perusratkaisuihin edellä mainittuun rajaturvallisuuslakiin liittyvän konkreettisen lainkäyttöratkaisun tehdessään – siis kansalliseen poikkeuslakiin – hän voisi kuitenkin nähdäkseni lisätä ratkaisunsa objektiivisuutta käsittelemällä eri oikeusjärjestysten perus- ja ihmisoikeuksien suojamuotoja rinnakkain ja sitoa ratkaisunsa valtiosääntökehityksen pitkään historialliseen perinteeseen, kuten tässäkin tutkielmassa on pyritty tekemään ja kuten rajaturvallisuuslaista käydystä lainsäädäntökeskustelussa tehtiinkin. Suomen oikeuden etusijaa koskevan mallin valitseminen ei siis nähdäkseni tarkoita sitä, että kansainväliset tai EU-oikeudelliset lähtökohdat täysin sivuutettaisiin kansalliseen oikeuteen nojaten, vaan nähdäkseni eri näkökulmat tulee kuljettaa eri yhteyksissä rinta rinnan. Näin tuomari osoittaa edelleen olevansa sitoutunut siihen eteenpäin menevään perus- ja ihmisoikeuskehitykseen, joka alkoi Yhdysvaltojen ja Ranskan demokratioiden syntyessä sekä toisen maailmansodan päättyessä, vaikka nyt toisessa poliittisessa tilanteessa demokraattinen lainsäätävä on tilapäisesti päättänyt ottaa takapakkia tässä kehityksessä.

---

<sup>277</sup> Ks. Salminen 2015, s. 211.

## 5 Johtopäätökset

Tämän tutkielman tarkoituksena oli selvittää yhtäältä rajaturvallisuuslain ristiriitoja ylivaltiollisten perus- ja ihmisoikeusnormien kanssa ja toisaalta selvittää rajaturvallisuuslaista sekä sen esitöistä ilmenevän suvereenisuuskäsityksen suhdetta valtiosääntöpluralistiseen teoriaan. Taustateoriaksi otettiin Catherine Richmondin tekemä tarkastelu, jossa hän yhdisti käsityksiään erityisesti Hans Kelsenin valtiosäännön vallankumouksellisen itsenäistymisen filosofiasta sekä monistisesta kansallisen ja kansainvälisen oikeuden välistä suhdetta koskevasta käsityksestä Euroopan unionin valtiosääntökehitykseen.<sup>278</sup> Richmondin teorian johtopäätösten perusteella EU-, kansainvälisen – ja kansallisen oikeuden etusija suhteessa toisiinsa on poliittinen valinta<sup>279</sup>, mikä väistämättä johtaa valtiosääntöiseen pluralismiin.<sup>280</sup> Pluralismissa suvereenisuus eli täysivaltaisuus on jakautunut eri valtiosääntöjärjestysten välillä, jolloin esimerkiksi Suomen ja EU:n valtiosäännöistä kumpikaan ei ole yksiselitteisesti alisteinen toiselle.<sup>281</sup> Sen sijaan etusijakysymyksen ratkaisu riippuu eri tarkastelijoiden näkökulmista.

Pluralistisen taustateorian vuoksi rajaturvallisuuslakia tarkasteltiin erikseen tutkielmassa kansallisen -, EU- ja kansainvälisen oikeuden näkökulmista. Tarkastelun johtopäätöksenä myös vastattiin tutkielman ensimmäiseen tutkimuskysymykseen. Tämän osion johtopäätösten mukaan rajaturvallisuuslain keskeiset ratkaisut, erityisesti lain 4 § 1 momenttiin sisältyvä maahan pääsyn estäminen, 4 § 2 momenttiin sisältyvät maasta poistaminen ilman turvapaikan edellytysten tutkimista ja palautettavan ohjaaminen paikkaan, jossa kansainvälisen suojelun hakemuksia otetaan vastaan sekä 5 momentin mukainen valitusprosessi ilman palauttamista lykkäävää vaikutusta, saattaisivat olla ristiriidassa EUTI:n ja EIT:n palautuskieltoa, joukkokarkotuksen kieltoa sekä näihin liittyviä menettelyllisiä takeita – erityisesti turvapaikkamenettelyyn pääsyä – koskevan aiemman oikeuskäytännön kanssa. Kuitenkin konkreettisen tapauksen yksityiskohtaiset seikat, kuten rajavartiomiehen saama tieto turvapaikanhakijan yksilöllisestä tilanteesta tai väkivaltainen rajanylitysyritys voisivat poistaa palauttamiselta ylivaltiolliseen oikeuteen perustuvan moitittavuuden.

---

<sup>278</sup> Richmond 1997.

<sup>279</sup> Richmond 1997, s. 85.

<sup>280</sup> Jääskinen 2008, s. 119.

<sup>281</sup> Salminen 2015, s. 18–25.

Koska rajaturvallisuuslaki itsessään rajoittaa turvapaikanhakijan oikeuksia valittaa, arvioin, että konkreettinen rajaturvallisuuslakiin liittyvä tapaus voisi tulla suomalaisessa tuomioistuimessa arvioitavaksi lähinnä rajavartiomiehen virkavelvollisuuden rikkomista koskevana rikosoikeudellisena kysymyksenä.<sup>282</sup> Koska virkavelvollisuuden muodostavan menettelyn laillisuuden arvioimisessa käytettävä normiaines, esimerkiksi rikoslain, rajavartiolain sekä rajaturvallisuuslain normit, ovat harkinnanvaraisia, niistä ei voitu valitun pluralistisen teorian puitteissa täydellisesti johtaa edellä mainittuun kysymykseen etukäteen lopullista oikeudellista ratkaisua.<sup>283</sup> Esitin kuitenkin kolme vaihtoehtoista ratkaisuvaihtoehtoa, joilla pyrin myös havainnollistamaan, että konkreettisesti tapauksessa voitaisiin päätyä lopputuloksen kannalta eri lopputuloksiin: joko rikosoikeudellisen vastuun realisoitumiseen tai rikosoikeudellisen moitittavuuden puuttumiseen. Rikosoikeudellinen vastuu voisi perustua (1) suoraan EU-oikeuden etusijan kautta EUTI:n ja EIT:n tulkintoihin esimerkiksi palautuskiellosta, jolloin rajaturvallisuuslain voisi jättää kokonaan soveltamatta tai (2) Suomen oman perustuslain keskeisiin ratkaisuihin ja niiden harmonisointiin ylivaltiollisen oikeuden kanssa, jolloin normihierarkkisesti tavallisen lain tasoinen rajaturvallisuuspoikkeuslaki syrjäytettäisiin Suomen perustuslain vastaisena PL 106 §:n nojalla. Virkavelvollisuuden rikkomisesta olisi myös mahdollista jättää rikosoikeudellisessa mielessä tuomitsematta esimerkiksi perustamalla ratkaisu (3) rajaturvallisuuslaista annetusta PeVin lausunnosta ilmenevään käsitykseen, jonka mukaan rikosoikeudellinen vastuu ei voisi useinkaan tulla kysymykseen.<sup>284</sup>

Eri ratkaisuvaihtoehtojen valitseminen myös ilmaisisi valitun teorian puitteissa erilaista loogista lopputulosta kansallisen –, kansainvälisen – ja EU-oikeuden välisestä suhteesta. Mallin 1 tai 2 valitseminen voisi johtaa ylivaltiollisen valtiosäännön normihierarkkiseen etusijaan suhteessa Suomen valtiosääntöön, mikäli ylivaltiollisen oikeuden rikkominen johtaisi rajavartiomiestä yksilöllisesti koskevaan rikosoikeudelliseen tai muuhun sanktioon.<sup>285</sup> Jos rajaturvallisuuslain soveltamisesta ei puolestaan seuraisi rajavartiomiehelle sanktiota, voisi olla mahdollista, että Suomen valtiosääntö on etusijalla ylivaltiollisiin valtiosääntönormeihin nähden, alun perin erillinen näistä valtiosäännöistä tai itsenäistyi

---

<sup>282</sup> Ks. Kariniemi – Peltonen – Ritonummi 25.8.2024.

<sup>283</sup> Ks. Kelsen 1967 (1970), s. 242–245 ja 352; kokoavasti Lavapuro 2010, s. 92–94.

<sup>284</sup> PeVL 26/2024, s. 16.

<sup>285</sup> Ks. Kelsen 1967 (1970), s. 11 ja 116.

vallankumouksellisella tavalla näistä, kun Suomi sääti niihin kuuluvien perus- ja ihmisoikeusnormien kanssa ristiriitaisen valtiosääntönormin.

Lopuksi tutkielmassa tarkasteltiin vastausta toiseen tutkimuskysymykseen eli rajaturvallisuuslain ilmentämää suvereenisuuskäsitystä pluralistisessa valtiosäännössä. Kytkin rajaturvallisuuslain siihen suvereenisuuskäsityksen muuttumista koskevaan historialliseen ketjuun, jossa hallitsijan tai rajoitetun hallitsevan luokan yksinvaltaan perustuva suvereenisuuskäsitys on aaltoilevasti laajennut yhä laajemmille ryhmille sekä eri toimielimille valtiollisella ja ylivaltiollisella tasolla. Johtopäätökseni on, ettei suvereenisuuskäsitys ole edennyt täysin lineaarisesti aina vain laajentuen, vaan välillä myös takapakkia ottaen erityisesti silloin, kun demokraattiset valtiot ovat ajautuneet diktatuureiksi (esim. natsi-Saksa) tai eri yhteyksissä kumonnet perus- ja ihmisoikeuksia laajentavia valtiosääntömuutoksia (esim. rotuerottelu Yhdysvalloissa). Demokratia sekä siihen olennaisesti liittyvät kansansuvereenisuus ja ihmisoikeudet ovat laajentuneet historiallisesti sotien jälkeen ja kaventuneet valtioiden ajautuessa sotiin. Siten ei ole yllättävää, että Venäjän hyökkäys Ukrainaan ja hybridisodankäynniksi tulkittavat toimet Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla vuosien 2023–2024 vaihteessa ovat osaltaan johtaneet perus- ja ihmisoikeuksien kaventumiseen Suomessa ja niiden rajaamiseen pois Suomen kansallisen oikeuden kannalta ulkopuoliselta joukolta.

Nykyisessä jaetun suvereenisuuden käsityksessä kansallisen ja ylivaltiollisen valtiosäännön suhde määrittyy ennen kaikkea kansallisten ja Euroopan unionin tuomioistuimen sekä kansallisten ja kansainvälisten tuomioistuinten välisessä diskurssissa.<sup>286</sup> Rajaturvallisuuslaki ja sen valiokuntakäsittely vahvistavat, ettei tästä diskurssista voida myöskään sulkea pois kansallista eduskuntaa lainsäätäjänä tai kotimaista perustuslakivaliokuntaa, joilla on esimerkiksi poikkeuslakimenettelyä käyttämällä mahdollisuus osoittaa tuomiovallalle näkemyksensä siitä, miten ylivaltiollisia perus- ja ihmisoikeuksia tulisi tulkita. Tällaisessa eri tulkintavaihtoehtoja avaavassa teoriassa on ensiarvoisen tärkeää, että tulevat konkreettiset oikeudelliset ratkaisut sidotaan sekä kansalliseen että ylivaltiolliseen normistoon, niiden tulkintakäytäntöön, että valtiosäännön kehittymisen historialliseen traditioon, etteivät perustelut jää leijumaan ilmaan tai perustu yksisilmäisestä vain kansalliseen, kansainväliseen tai EU-valtiosääntöön.

---

<sup>286</sup> Ks. McCormick 1999; Salminen 2015, s. 279.