

Riikka Hirvonen

# **VARAUTUMISESTA REALITEETIKSI**

Analyysi rajavartiolain ja valmiuslain soveltamisesta  
välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseksi

Johtamisen ja talouden tiedekunta  
Pro Gradu -tutkielma  
Helmikuu 2024

# TIIVISTELMÄ

Riikka Hirvonen: Varautumisesta realiteetiksi – Analyysi rajavartiolaiton ja valmiuslain soveltamisesta välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseksi  
Pro Gradu -tutkielma  
Tampereen yliopisto  
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus  
Helmikuu 2024

---

Suomen turvallisuusympäristössä tapahtunut muutos on nostanut esiin uudentyyppisiin uhkakuviin varautumisen. Keskeisenä modernina turvallisuusuhkana nähdään hybridivaikuttaminen, joka on toiseen valtioon kohdistettu painostamisyrittäminen. Siinä sekoittuvat poliittiset, sotilaalliset, diplomaattiset, taloudelliset ja teknologiset keinot, mikä tekee ilmiöstä vaikeasti tunnistettavan ja reagoitavan. Erityisenä vaikuttamisen muotona on tunnistettu muuttoliikkeen välineellistäminen, jolla tarkoitetaan kolmansien valtioiden kansalaisten aktiivista ohjaamista Schengen-alueen ulkorajalle tarkoituksena kohdevaltion painostaminen tai horjuttaminen. Kyse on laittomasta maahantulosta ja siten erityisesti rajaturvallisuudesta. Tunnistettu tarve varautua tähän ilmiöön aikaansai rajaturvallisuuden ylläpitämistä säättävän rajavartiolaiton päivittämisen vuonna 2022, mutta sen lisäksi hybridiuhkien tunnistamattomuus lainsäädännössä motivoi myös valmiuslain ajantasaistamiseen. Samaan aikaan rajavartiolaiton kanssa valmiuslain 3 §:n poikkeusoloperusteisiin lisättiin uusi kuudes kohta, joka määrittää perusteet hybridiuhkaperusteisille poikkeusoloille. Rajavartiolaiton uudistukset kohdistuivat erityisesti lain 16 §:ään rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta, rajanylityskäytön rajoittamisesta ja kansainvälisen suojelun eli turvapaikan hakemisen keskittämisestä. Päivitetty pykälä koki todellisen testin marraskuussa 2023, kun Suomen itärajalta kiihtyi Venäjän edistämä laittoman maahantulon ilmiö.

Tämän lainopillisen tutkielman päämääränä on analysoida rajavartiolaiton- ja valmiuslakien soveltamista maahantuloa hyväksikäyttävässä hybridivaikuttamisen tilanteessa. Tutkimuskysymyksenä on, miten lainsäädännölliset ja ilmiökohtaiset lähtökohdat muovaavat rajavartiolaiton- ja valmiuslakien toimivaltuuksien käyttöönottoa maahantuloa hyväksikäyttävässä hybridivaikuttamisen tilanteessa. Analyysia ohjaa erityisesti välineellistetty maahantulo sen piirteiden ja tilanteen kehittymisen näkökulmista sekä valtuuksiin sisältyvä välttämättömyysperiaate. Tarkoituksena ei ole syvällisesti tarkastella esimerkiksi valmiuslain 4 §:ssä ilmaistuja käyttöperiaatteita vaan esittää edellytyksiä valittujen toimivaltuuksien käyttöönottoon. Lisäksi yleisellä tasolla arvioidaan toimivaltuuksien tarkoituksenmukaisuutta välineellistettyyn maahantuloon vastaamisessa. Tutkielman tarkastelupinta on teoreettinen, mutta toisaalta marraskuussa 2023 konkretisoitunut välineellistetty maahantulo tuo tutkielmaan konkretiaa. Tämän vuoksi toisena tutkimuskysymyksenä tarkastellaan, kuinka oikeudelliset näkemykset vertautuvat marraskuussa 2023 Suomen itärajan häiriötilanteessa tehtyihin päätöksiin ja niiden perusteluihin.

Tutkielmassa tehdyistä havainnoista piirtyy käsitys olosuhteiden ja lainsäädännöstä tulevien lähtökohtien ehdottomasta sidoksesta. Lainsäädännöllisesti selkein lähtökohta on välttämättömyysperiaate, jonka lisäksi merkitystä on säännöksiin sisäenrakennetuilla tilannekohtaisilla tarkoituksilla. Hallitseva edellytys on rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jonka lisäksi syinä esitetään muun muassa yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus. Ensisijaisesti toimivaltuuksien käyttö on välineellistetyssä maahantulossa riippuvaista olosuhteiden perusteista tulkinnasta, jossa otetaan lainsäädännöllisten lähtökohtien valossa huomioon maahantulon voimakkuus, tilanteen kokonaiskehitys, rajanylityksen tapa sekä sen kohdentuminen rajanylityspaikkojen ja maastorajojen välillä. Hybridivaikuttamisesta johtuen toimenpiteiden valinnassa painottuu aina jossain määrin myös niiden tehokkuus. Lainopillisten ja reaalisten argumenttien välillä pääasiallinen eroavaisuus liittyy rajavartiolaiton 16 §:n soveltamiseen koko itärajan sulkemiseksi. Lainvalmisteluaineistossa tämä tulkinta sijoitetaan osaksi vähintään häiriötilanteen ja poikkeusolojen välimaastoa, ellei jälkimmäiseen yksinomaisesti. Sen sijaan marraskuun 2023 päätökset osoittavat tulkinnan toiseksi, kun kahden ensiksi tehdyn päätöksen tehostaminen ajoi kaikkien itärajan rajanylityspisteiden sulkemiseen. Yhteenvedon voidaan siten todeta, että turvallisuusympäristön perustavanlaatuinen muutos on yhdessä vaikeasti määriteltävien hybridiuhkien kanssa korostanut adaptiivisia säännöksiä. Tässä kontekstissa varautumiseen ja reagointiin tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöperusteet näyttäisivät jossain määrin myöntävän turvallisuuskehikon ehtoihin.

Avainsanat: rajavartiolaitonlaki, valmiuslaki, välineellistetty maahantulo, hybridivaikuttaminen, hybridiuhat, rajaturvallisuus, Rajavartiolaiton, poikkeusolot

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck –ohjelmalla.

# SISÄLLYS

<b>LÄHTEET</b> .....	<b>II</b>
<b>LYHENTEET</b> .....	<b>XI</b>
<b>KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO</b> .....	<b>XII</b>
<b>1 JOHDANTO</b> .....	<b>1</b>
1.1 Tutkielman tausta .....	1
1.2 Aiempaa tutkimusta.....	5
1.3 Tutkimustehtävä ja rajaus.....	6
1.4 Metodologia, aineisto ja tutkielman rakenne.....	9
<b>2 RAJATURVALLISUUDEN YLLÄPITÄMINEN JA UHKAKUVAT</b> .....	<b>12</b>
2.1 Rajavartiolaitoksesta ja sen tehtävistä yleisesti.....	12
2.2 Rajaturvallisuus – uhkailmiöt ja toimivaltuudet.....	14
2.2.1 <i>Rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhat</i> .....	14
2.2.2 <i>Rajaturvallisuuden ylläpitämistä tukevat toimivaltuudet välineellistetyn maahantulon näkökulmasta</i> .....	17
<b>3 VALMIUSLAKI, POIKKEUSOLOT JA HYBRIDIUHAT</b> .....	<b>27</b>
3.1 Valmiuslain tarkoitus, käyttöönottomekanismi ja käyttöperiaatteet .....	27
3.2 Valmiuslain 3 §:n poikkeusolot.....	30
3.2.1 <i>Poikkeusolojen määrittelystä</i> .....	30
3.2.2 <i>Hybridiuhat uutena poikkeusoloperusteena</i> .....	33
3.3 Rajaturvallisuutta tukevat toimivaltuudet valmiuslaista.....	36
<b>4 RAJAVARTIO- JA VALMIUSLAKIEN TOIMIVALTUUKSIEN SOVELTAMISEN ANALYSOINTI</b> .....	<b>39</b>
4.1 Maahantulijoiden ohjaaminen hybridivaikuttamisen keinona.....	39
4.2 Rajavartio- ja valmiuslakien muodostama kokonaisuus .....	41
4.3 Toimivaltuuksien soveltamisen arviointia.....	46
4.3.1 <i>Rajavartiolain resurssivaltuudet</i> .....	46
4.3.2 <i>Rajavartiolain toimivaltaa lisäävät säännökset</i> .....	49
4.3.3 <i>Rajavartiolain 16 §</i> .....	53
4.3.4 <i>Valmiuslain toimivaltuudet</i> .....	61
<b>5 LAINOPILLISET ARGUMENTIT VS. ITÄRAJAN HÄIRIÖTILANNE MARRASKUUSSA 2023</b> .....	<b>68</b>
<b>6 JOHTOPÄÄTÖKSET</b> .....	<b>74</b>

# LÄHTEET

## Kirjallisuus

- Aer, Jenni*: Uudenmaan liikkumisrajoitukset perustuslain 23 §:n mukaisena tilapäisenä poikkeuksena perusoikeuksista. *Helsinki Law Review* 1/2021, s. 12–33.
- Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa*: Moderni kriisilainsäädäntö. Alma Talent Oy. Turku ja Helsinki 2011.
- Bachmann, Sascha-Dominik Dov – Paphiti, Anthony*: Mass Migration as a Hybrid Threat? – A Legal Perspective. *Polish Political Science Yearbook*, 2021, vol. 50(1), s. 119–145.
- Balcaen, Pieter – Du Bois, Cind – Buts, Caroline*: A Game-theoretic Analysis of Hybrid Threats. *Defence and Peace Economics*, 2022, vol. 33(1), s. 26–41.
- Branders, Minna*: Valmiuslain uudistamisen ilmiöpohjaiset lähtökohdat. *Maanpuolustus-korkeakoulu* 4/2021.
- Buure-Hägglund, Kaarina*: Suomen kriisilainsäädäntö. WSOY Lakitieto. Helsinki 2002.
- Greene, Alan*: *Emergency Powers in a Time of Pandemic*. 1. ed. Bristol University Press. Bristol 2020.
- Gross, Oren*: "Once More unto the Breach": The Systemic Failure of Applying the European Convention on Human Rights to Entrenched Emergencies. *The Yale Journal of International Law*, 1998, vol. 23(2), s. 437–501.
- Hassinen, Tuomas*: Rajavartiolaitoksen toimivaltuudet ja perusoikeussuoja erityisesti kriisi- ja poikkeusoloissa. Pro Gradu -tutkielma. Tampereen yliopisto 2015.
- Hautamäki, Veli-Pekka*: Poikkeuslakijärjestelmä Suomen valtiosäännössä – pitäisikö poikkeuslakien säätämismahdollisuus säilyttää vai poistaa? *Lakimies* 3/2008, s. 392–409.
- Heikkonen, Johannes – Kataja, Pauli – Lavapuro, Juha – Salminen, Janne – Turpeinen, Mira*: Valmiuslaki ja perusoikeudet poikkeusoloissa: Valtiosääntöoikeudellinen kokonaisarvio valmiuslain ja perustuslain 23 §:n suhteesta. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 64/2018. Valtioneuvoston kanslia.
- Hirvonen, Ari*: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja. Helsinki 2011.
- Husa, Jaakko*: Julkisoikeudellinen tutkimus: tutkimus julkisoikeudessa harjoitettavan oikeusdogmatiikan metodologiasta. Finnpublishers Oy. Jyväskylä 1995.
- Kolehmainen, Antti*: Tutkimusongelma ja metodi lainopillisessa työssä. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.) *Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta* (s. 106–134). Edita Publishing Oy. 2016.
- Lubiński, Piotr*: Hybrid Warfare or Hybrid Threat – The Weaponization of Migration as an Example of the Use of Lawfare – Case Study of Poland. *Polish Political Science Yearbook*, 2022, vol. 51, s. 43–55.
- Luoma, Raimo*: Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa. Oikeusministeriön julkaisuja, *Selvityksiä ja ohjeita* 2019:18.

*Monaghan, Sean:* Countering hybrid warfare: So what for the future joint force? Prism: a Journal of the Center for Complex Operations, 2019, vol. 8(2), s. 82–98.

*Määttä, Tapio:* Metodinen pluralismi oikeustieteessä – Ympäristöoikeudellisen tutkimuksen suuntaukset ja menetelmät. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta (s. 135–222). Edita Publishing Oy. 2016.

*Pellonpää, Matti – Gullans, Monica – Pölönen, Pasi – Tapanila, Antti:* Euroopan ihmisoikeussopimus. 6., uudistettu painos. Alma Talent. Helsinki 2018.

*Sajama, Seppo:* Argumentaatio oikeustieteellisessä tutkimuksessa. Teoksessa Miettinen, Tarmo (toim.) Oikeustieteellinen opinnäyte – artikkeleita oikeustieteellisten opinnäytteiden vaatimuksista, metodista ja arvostelusta (s. 24–50). Edita Publishing Oy. 2016.

*Salminen, Janne:* Valmiuslainsäädäntö ja perusoikeudet poikkeusoloissa. Teoksessa Heino, Ossi – Huotari, Vesa – Laitinen, Kari (toim.) Varautuminen eilen – varautuminen huomenna (s. 27–34). Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 136. Tampere 2020.

*Tiimonen, Heidi – Nikander, Maarit:* Sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden keskinäisriippuvuus – Muuttuuko toimintakulttuuri toimintaympäristön mukana? Sisäministeriön julkaisuja 34/2016. Helsinki.

*Vanhala, Liisa:* Valmiuslaki – mitä ja miksi? Lakimies 3–4/2020, s. 502–507.

*Zuckerman, Ian:* One Law for War and Peace? Judicial Review and Emergency Powers between the Norm and the Exception. Constellations (Oxford, England), 2006, vol. 13(4), s. 522–545.

## **Kansainvälinen sääntely**

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896, annettu 13 päivänä marraskuuta 2019, eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta.

Euroopan unionin perusoikeuskirja (2000/C 364/01).

Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisyhteisyyttä ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 7–8/1976.

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi, SopS 18–19/1990, SopS 85–86/1998.

## **Lainvalmisteluaineisto**

HaVL 40/2016 vp. Hallintovaliokunnan lausunto valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta (VNS 6/2016 vp).

HaVL 14/2022 vp. Hallintovaliokunnan lausunto valtioneuvoston ajankohtaiselonteosta turvallisuusympäristön muutoksesta (VNS 1/2022 vp).

HaVL 19/2022 vp. Hallintovaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp).

HaVM 5/2017 vp. Hallintovaliokunnan mietintö valtioneuvoston selonteosta sisäisestä turvallisuudesta (VNS 5/2016 vp).

HaVM 16/2018 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 201/2017 vp).

HaVM 16/2022 vp. Hallintovaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp).

HE 248/1989 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 309/1993 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta.

HE 42/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksesta.

HE 6/2005 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rajavartiolaitosta ja rajavyyhykettä koskevan lainsäädännön uudistamiseksi.

HE 3/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 219/2008 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle rajavartiointia koskevan lainsäädännön sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

HE 56/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi aluevalvontalain ja rikoslain 17 luvun 7 b §:n muuttamisesta.

HE 201/2017 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi.

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

HE 94/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta.

HE 103/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ulkomaalaislain muuttamisesta.

PeVL 6/2009 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 3/2008 vp).

PeVL 15/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä Euroopan komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi asetuksen (EU) 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö) muuttamisesta (U 7/2022 vp).

PeVL 16/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto valtioneuvoston kirjelmästä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi (U 15/2022 vp).

PeVL 29/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp).

PeVL 37/2022 vp. Perustuslakivaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp).

PeVM 2/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86, 88, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöön otosta (M 1/2020 vp).

- PeVM 9/2020 vp. Perustuslakivaliokunnan mietintö valtioneuvoston asetuksista valmiuslain 86, 88, 93, 94 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta, valmiuslain 87 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käytön jatkamisesta ja valmiuslain 95 §:n 2 momentissa säädetyn toimivaltuuden käytön ja 96–103 §:n soveltamisen jatkamisesta (M 11/2020 vp, M 12/2020 vp, M 14/2020 vp).
- PuVL 3/2018 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esitys laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 201/2017 vp).
- PuVL 5/2022 vp. Puolustusvaliokunnan lausunto hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp).
- PuVM 3/2010 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä valmiuslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 3/2008 vp).
- PuVM 4/2017 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö valtioneuvoston puolustusselonteosta (VNS 3/2017 vp).
- PuVM 2/2022 vp. Puolustusvaliokunnan mietintö hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp).

### **Muut virallislähteet**

- COM(2021) 752 final. Ehdotus Euroopan unionin neuvoston päätökseksi väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi.
- COM(2021) 891 final. Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta.
- EK 87/2022 vp. Eduskunnan kirjelmä eduskunnan työn lopettamisesta, rauenneista asioista ja eduskunnan kokoontumisesta.
- European Court of Human Rights. Guide on Article 15 of the European Convention on Human Rights – Derogation in time of emergency. Päivitetty 31.8.2022.
- JOIN(2016) 18 final. Euroopan komission ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkean edustajan yhteinen tiedonanto, annettu 6. huhtikuuta 2016. Yhteinen kehys hybridiuhkien torjumiseksi: Euroopan unionin toimet.
- Komiteanmietintö 2005:2. Ehdotus uudeksi valmiuslaiksi – Valmiuslakitoimikunnan mietintö. Oikeusministeriö.
- Kuntaliitto. Laajamittaisen maahantulon valmiussuunnitelma – varautumismalli kunnille. 2022.
- OKV/61/10/2020. Oikeuskanslerin päätös kantelusta valtioneuvoston rajavalvontaa koskevista päätöksistä. 30.9.2020.
- Rajavartiolaitoksen strategia 2027. 2017.
- Sanastokeskus TSK ry. TSK 50 – Kokonaisturvallisuuden sanasto. Helsinki 2017.
- Sisäministeriön julkaisuja 2019:5. Kansallinen riskiarvio 2018.
- Sisäministeriön julkaisuja 2022:20. Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen – Selvitys lainsäädännön muutostarpeista.
- Sisäministeriön julkaisuja 2023:4. Kansallinen riskiarvio 2023.

- SM muistio. Arvio rajavartiolaitoksen muutosarpeista (VN/7427/2022). 9.3.2022.
- SM muistio. Valtioneuvoston päätös eräiden rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja rajanylitysliikenteen rajoittamisesta (SM/2020/21). 17.3.2020.
- SM muistio. Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä (SM/2023/4). 16.11.2023.
- SM muistio. Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä tehdyn päätöksen muuttamisesta (SM/2023/9). 22.11.2023.
- SM muistio. Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä (SM/2023/15). 28.11.2023.
- Turvallisuuskomitea 3/2021. Valmiuslain uudistamistarpeita kartoittava ilmiöpohjainen skenaarioselvitys.
- Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittinen selonteko.
- VN päätös SM/2020/21. Valtioneuvoston päätös eräiden rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja liikenteen rajoittamisesta.
- VN päätös SM/2023/4. Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.
- VN päätös SM/2023/9. Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä tehdyn valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta.
- VN päätös SM/2023/15. Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.
- VN päätös SM/2023/24. Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.
- VN päätös SM/2023/27. Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.
- VNpp UM/2022/199. Valtioneuvoston periaatepäätös suuntaviivoista Venäjän federaation kansalaisten maahantulon rajoittamisesta Suomen kansainvälisten suhteiden turvaamiseksi.
- VNpp UM/2023/123. Valtioneuvoston periaatepäätös suuntaviivoista Venäjän federaation kansalaisten maahantulon rajoittamisen jatkamisesta Suomen kansainvälisten suhteiden turvaamiseksi.
- VNpp. Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta. 2017.
- VNS 1/2022 vp. Ajankohtaisselonteko turvallisuusympäristön muutoksesta. Valtioneuvoston julkaisuja 2022:18.

## **Asiantuntijalausunnot**

- Eränen, Mikko:* Asiantuntijalausunto puolustusvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi rajavartiolaitoksen ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 201/2017 vp). Poliisihallitus. 12.2.2018.

*Hassinen, Markku:* Lisäselvitys hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp). Rajavartiolaitos. 23.6.2022.

*Henriksson, Karolina:* Asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). Sisäministeriö, rajavartio-osasto. 7.6.2022.

*Ihanus, Anne:* Lausuntovastine hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 201/2017 vp). Sisäministeriö, rajavartio-osasto. 27.6.2018.

*Ihanus, Anne:* Asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp). Sisäministeriö, rajavartio-osasto. 16.6.2022.

*Ihanus, Anne – Napola, Jussi:* Lausuntovastine hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp). Sisäministeriö, rajavartio-osasto. 27.6.2022.

*Kalliomaa, Sami:* Asiantuntijalausunto puolustusvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). Poliisihallitus. 11.5.2022.

*Laine, Marjaana:* Asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp). Pakolaisneuvonta ry. 27.6.2022.

*Lehtisalo, Antti – Pellikainen, Teija:* Asiantuntijalausunto puolustusvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi rajavartiolain ja ulkomaalaislain muuttamisesta sekä eräksi niihin liittyviksi laeiksi (HE 201/2017 vp). Puolustusministeriö. 13.2.2018.

*Lehtonen, Lasse:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle valtioneuvoston asetuksesta valmiuslain 86–89, 93–95 ja 109 §:ssä säädettyjen toimivaltuuksien käyttöönotosta (M 1/2020 vp). 17.3.2020.

*Leino-Sandberg, Päivi:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp). 18.6.2022.

*Mäenpää, Olli:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). 17.5.2022.

*Napola, Jussi:* Asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). Rajavartiolaitoksen esikunta. 24.5.2022.

Oikeusministeriö: Asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). 24.5.2022.

Oikeusministeriö: Valmiuslain tarkistaminen hybridiuhkien varalta. Lausuntovastine hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). 8.6.2022.

Oikeusministeriö: Asiantuntijalausunto puolustusvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp) sekä hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp). 14.6.2022.

*Ojanen, Tuomas:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). 17.5.2022.

*Ojanen, Tuomas:* Asiantuntijalausunto hallintovaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp). 22.6.2022.

*Salminen, Janne:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp). 17.6.2022.

*Sormunen, Milka:* Asiantuntijalausunto perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä laiksi rajavartiolain muuttamisesta (HE 94/2022 vp). 16.6.2022.

*Sundberg, Tuija:* Asiantuntijalausunto puolustusvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). Puolustusvoimien pääesikunta, oikeudellinen osasto. 11.5.2022.

*Tiilikainen, Teija:* Asiantuntijalausunto talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus. 16.5.2022.

*Viljanen, Veli-Pekka:* Asiantuntijalausunto puolustusvaliokunnalle hallituksen esityksestä laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp). 19.5.2022.

### **Oikeustapaukset: Euroopan ihmisoikeustuomioistuin**

*Lawless v. Irlanti*, No. 332/57, 1.7.1961.

*Tanska, Norja, Ruotsi ja Alankomaat v. Kreikka*, No. 3321–3323/67 ja 3344/67, 5.11.1969.  
(Report of the European Commission of Human Rights on the “Creek Case”)

*Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta*, No. 5310/71, 18.1.1978.

*Soering v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, No. 14038/88, 7.7.1989.

*A ja muut v. Yhdistynyt Kuningaskunta*, No. 3455/05, 19.2.2009.

*N.D. ja N.T. v. Espanja*, No. 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020.

*M.N. ja muut v. Belgia*, No. 3599/18, 5.3.2020.

### **Verkkolähteet**

*Aholuoto, Vilma:* Rajavartijat pysäyttivät kymmenien ihmisten ryntäyksen rajalla Niiralassa. Helsingin Sanomat. Päivitetty 17.11.2023. [<https://www.hs.fi/kotimaa/art-2000010000055.html>] (viitattu 26.1.2024)

Euroopan unioni. Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex). n.d. [[https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/frontex\\_fi](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/institutions-and-bodies-profiles/frontex_fi)] (viitattu 8.2.2023)

*Heinikoski, Saila:* Schengen reform and the instrumentalisation of asylum-seekers: New Commission proposals legitimate states’ existing practices. FIIA Briefing Paper 333. 24.2.2022. [<https://www.fia.fi/julkaisu/schengen-reform-and-the-instrumentalisation-of-asylum-seekers>] (viitattu 22.11.2023)

Hybrid CoE: Hybrid threats as a concept. The European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. n.d. [<https://www.hybridcoe.fi/hybrid-threats-as-a-phenomenon/>] (viitattu 26.7.2023)

- Lahtinen, Kalle-Ville:* Ukraina 2014: Kun pienet vihreät miehet tulivat – Venäjän härski operaatio Krimillä tyrmistyi kaikki. MTV Uutiset. 29.3.2019. [<https://www.mtvuutiset.fi/artikkeli/ukraina-2014-kun-pienet-vihreat-miehet-tulivat-venajan-harski-operaatio-krimilla-tyrmistyi-kaikki/7340752>] (viitattu 18.7.2023)
- Oikeusministeriö: Valmiuslain kokonaisuudistus. n.d. [<https://oikeusministerio.fi/valmiuslaki-uudistuu>] (viitattu 14.7.2023)
- Pitkäniitty, Matti:* Rajaturvallisuus – Ajankohtaiset uhat ja niihin vastaaminen. Valtakunnallinen turvallisuustapahtuma 2023. [<https://sisainenturvallisuus.fi/vakavat-ja-laajat-hairiot>] (viitattu 10.7.2023)
- Puolustusvoimien tiedote: Viranomaisyhteistyöllä turvataan yhteiskuntaa poikkeusoloissa. 28.3.2020. [<https://puolustusvoimat.fi/-/viranomaisyhteistyolla-turvataan-yhteiskuntaa-poikkeusoloissa>] (viitattu 10.2.2023)
- Rajavartiolaitoksen tiedote: Rajavartiolaitos on pyytänyt Frontexilta lisäresursseja itärajalle. 23.11.2023. [<https://raja.fi/-/rajavartiolaitos-on-pyytanyt-frontexilta-lisaresursseja-itarajalle>] (viitattu 7.2.2024)
- Rajavartiolaitos: Usein kysyttyä itärajan esteaidasta. n.d. [<https://raja.fi/usein-kysyttya-itarajan-esteaidasta>] (viitattu 4.1.2024)
- Rautiainen, Pauli:* Mikä on valmiuslaki? Perustuslakiblogi. Päivitetty 13.3.2020. [<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/03/12/pauli-rautiainen-mika-on-valmiuslaki/>] (viitattu 31.7.2023)
- Rautiainen, Pauli:* Poikkeusoloissakin eduskunta on ensisijainen valtioelin – mitä tapahtuu tänään tiistaina 17. maaliskuuta 2020? Perustuslakiblogi. 17.3.2020. [<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/03/17/poikkeusoloissakin-eduskunta-on-ensisijainen-valtioelin-mita-tapahtuu-tanaan-tiistaina-17-maaliskuuta-2020/>] (viitattu 6.10.2023)
- Roth, Andrew:* Poland-Belarus border crisis: what is going on and who is to blame? The Guardian. 9.11.2021. [<https://www.theguardian.com/world/2021/nov/09/poland-belarus-border-crisis-migrants-eu-explainer>] (viitattu 17.7.2023)
- Scheinin, Martin:* Valmiuslain ja rajavartiolaitoksen muutokset eli kuinka oikeusvaltio meni pesuveden mukana – osa 1: valmiuslaki. Perustuslakiblogi. 20.7.2022. [<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2022/07/20/martin-scheinin-valmiuslain-ja-rajavartiolaitoksen-muutokset-eli-kuinka-oikeusvaltio-meni-pesuveden-mukana-osa-1-valmiuslaki/>] (viitattu 16.2.2024)
- Scheinin, Martin:* Valmiuslain ja rajavartiolaitoksen muutokset eli kuinka oikeusvaltio meni pesuveden mukana – osa 2: rajavartiolaitoslaki. Perustuslakiblogi. 27.7.2022. [<https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2022/07/27/martin-scheinin-valmiuslain-ja-rajavartiolaitoksen-muutokset-eli-kuinka-oikeusvaltio-meni-pesuveden-mukana-osa-2-rajavartiolaitoslaki/>] (viitattu 1.11.2023)
- Sisäministeriö: Säädöshanke (SM004:00/2023) Rajavartiolaitoksen henkilöstöresurssien turvaamisesta. 2023. [<https://intermin.fi/hankkeet/hankesivu?tunnus=SM004:00/2023>] (viitattu 17.10.2023)
- Sormunen, Elli:* Rajavartiosto kutsuu jo eläkkeellä olevia rajavartijoita töihin: ”Heitä voidaan käyttää kaikkiin tehtäviin”. Yle Uutiset. Päivitetty 22.11.2023. [<https://yle.fi/a/74-20061611>] (viitattu 25.1.2024)

*Toivonen, Terhi – Koivisto, Matti:* Ylen tiedot: Apulaisoikeuskansleri tyrmäsi hallituksen uudet rajoitustoimet – näin pääministeri ja sisäministeri kommentoivat. Yle Uutiset. Päivitetty 21.11.2023. [<https://yle.fi/a/74-20061428>] (viitattu 23.1.2024)

Ulkoministeriö: Schengen-alueella liikkuminen. n.d. [<https://um.fi/schengen-alueella-liikkuminen>] (viitattu 8.8.2023)

*Vienonen, Aleks:* Puolustusvoimien henkilökunta ja varusmiehet valmistautuvat asentamaan piikkilankaesteitä koko itärajan alueella – Rajavartiolaitoksen esikunta: "Virka-apupyyntö on valtakunnallinen". Ilkka-Pohjalainen, Lännen Media. Päivitetty 21.11.2023. [<https://ilkkapohjalainen.fi/lm/puolustusvoimien-henkilokunta-ja-varusmiehet-valmistautuvat-asentamaan-piikkilankaesteita-koko-itarajan-alueella-rajavartiolaitoksen-esikunta-virka-apupyynto-on-valtakunnallinen>] (viitattu 25.1.2024)

## LYHENTEET

EIS	Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990, SopS 85–86/1998)
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
EK	eduskunnan kirjelmä
EU	Euroopan unioni
Frontex	Euroopan raja- ja merivartiostovirasto
HaVL	hallintovaliokunnan lausunto
HaVM	hallintovaliokunnan mietintö
HE	hallituksen esitys
KP-sopimus	Yhdistyneiden kansakuntien kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7–8/1976)
NATO	North Atlantic Treaty Organization Pohjois-Atlantin puolustusliitto
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki (731/1999)
PuVL	puolustusvaliokunnan lausunto
PuVM	puolustusvaliokunnan mietintö
PV	Puolustusvoimat
Raja- ja merivartiostoasetus	Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2019/1896 eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta
RVL	Rajavartiolaitos
Schengenin rajasäännöstö	Euroopan parlamentin ja neuvoston (EU) asetus 2016/399 henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä
SM	sisäministeriö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
VN	valtioneuvosto
VNpp	valtioneuvoston periaatepäätös
vp	valtiopäivät

## **KUVIO- JA TAULUKKOLUETTELO**

Kuvio 1. Rajaturvallisuuden eskalaatio.....	16
Taulukko 1. Rajavartio- ja valmiuslakien toimivaltuudet välineellistetyssä maahantulossa ..	42

# 1 JOHDANTO

## 1.1 Tutkielman tausta

Suomen turvallisuusympäristö on 2020-luvun aikana muuttunut perustavanlaatuisesti. Niin Venäjän hyökkäys Ukrainaun helmikuussa 2022 kuin myös vuosikymmenen alussa Suomeen levinnyt covid-19-pandemia ovat vähentäneet turvallisuusympäristön ennustettavuutta sekä horjuttaneet yhteiskunnan turvallisuuden tunnetta ennennäkemättömällä tavalla<sup>1</sup>. Samalla nämä tapahtumat ovat johtaneet etsimään reagointi- ja ratkaisuvaihtoehtoja tavanomaisen keinoalueen ulkopuolelta. Siinä, missä Suomessa otettiin pandemian takia ensimmäisen kerran käyttöön moderni kriisilaki, valmiuslaki (1552/2011), Venäjän hyökkäys Ukrainaun ajoi Suomen hakemaan Pohjois-Atlantin puolustusliitto Naton (eng. North Atlantic Treaty Organization) jäsenyyttä. Laajemmin mainitut tapahtumat ovat asettaneet myös kansallisen kriisisääntelyn paineenalaiseksi, kun turvallisuustilanteen epävarmuus ja uhkien moninaisuus pakottavat tarkastelemaan toimivaltuuksien riittävyttä aiempaa monitahoisemmin.

Kriisilainsäädännön ydin muodostuu valmiuslaista ja sotilaallisiin kriiseihin tarkoitettusta puolustustilalaista (1083/1991), joista voidaan käyttää yhteisesti nimitystä valmiuslainsäädäntö<sup>2</sup>. Nimensä mukaisesti valmiuslaki määrittää erilaisiin kriisitilanteisiin tarvittavista toimivaltuuksista, niiden käytöstä sekä varautumisesta. Lain 1 §:ssä ilmaistuna sen funktiona on poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Tähän funkioon sidotut poikkeusolot on määritelty lain 3 §:ssä. Ne kattavat verraten laajan repertuaarin erilaisia yhteiskunnan toimintakykyyn vaikuttavia uhkatilanteita aina aseellisesta hyökkäyksestä suuronnettomuuteen ja tartuntatautiin. Vaikka sota nähdään yhä edelleen vakavimmaksi yksittäiseksi uhaksi valtiota kohtaan, turvallisuuspoliittisessa keskustelussa niiden oheen kansainvälisen turvallisuustilanteen heikkeneminen on nostanut esiin myös perinteistä käsitystä monialaisempia turvallisuusuhkia.

---

<sup>1</sup> HE 94/2022 vp, s. 3. Esityksessä tuodaan ilmi turvallisuusympäristön yleisesti muuttuneen muun muassa globaalien jännitteiden takia, mutta muutosta voidaan tulkita laajemminkin kattaen esimerkiksi pandemian sen vaikuttaessa laajasti yhteiskunnan kokemaan turvallisuudentunteeseen.

<sup>2</sup> *Aine et al.* 2011, s. 6. Kriisilainsäädännön voidaan nähdä kuvaavan laajemmin viranomaisen erityisiin tilanteisiin tarkoitettuja toimivaltuuksia sisältävää lainsäädäntöä, mutta valmiuslainsäädäntö termillä viitataan nimenomaisesti valmius- ja puolustustilalakeihin. Tässä tutkielmassa ei käsitellä puolustustilalakeita.

Moderneina turvallisuusuhkina nähdään erityisesti erilaiset hybrdivaikuttamisen tai -uhkien muodot, joilla viitataan tyypillisimmin valtiollisen tai ei-valtiollisen toimijan toteuttamaan useiden keinojen kautta tapahtuvaan kohteen haavoittuvuuksien manipulointiin omien tavoitteiden ajamiseksi<sup>3</sup>. Laveahkon määrittelyn takia niiden ei nähdä suoraviivaisesti sisältyvän valmiuslain perinteisiin poikkeusolomääritelmiin, mikä osaltaan aikaansai ilmiön ripeän identifioinnin uutena poikkeusoloperusteena vuonna 2022<sup>4</sup>. Valmiuslain 3 §:n viiteen jo olemassa olevaan poikkeusoloperusteeseen lisättiin tuolloin uusi kuudes kohta, jonka tavoitteena on ”varmistaa viranomaisten mahdollisuudet vastata tehokkaasti ja oikeasuhtaisesti vallitsevan yhteiskunnallisen tilanteen mukaisiin turvallisuusuhkiin”. Säädös tuli voimaan 15. heinäkuuta 2022.<sup>5</sup> Uuden perusteen mukaan poikkeusoloksi luetaan nykyään myös sellainen

- a) julkisen vallan päätöksentekokykyyn;
- b) rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen;
- c) välttämättömien sosiaali- ja terveydenhuollon tai pelastustoimen palvelujen saatavuuteen;
- d) energian, veden, elintarvikkeiden, lääkkeiden tai muiden välttämättömien hyödykkeiden saatavuuteen;
- e) välttämättömien maksu- ja arvopaperipalvelujen saatavuuteen;
- f) yhteiskunnallisesti kriittisten liikennejärjestelmien toimivuuteen; tai
- g) edellä a–f alakohdassa lueteltuja toimintoja ylläpitävien tieto- ja viestintätekniisten palvelujen tai tietojärjestelmien toimivuuteen

kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.

Kuten poikkeusoloperuste havainnollistaa, hybridiuhkia on vaikea lokeroida vain yhteen yksiselitteiseen kuvaukseen. Vaikka ne nykyään tunnistetaan poikkeusoloina ja täten suuremmin osaksi valmiuslain soveltamista, valtioneuvosto on useaan otteeseen todennut tällaisiin uhkiin vastaamisen tapahtuvan ensisijaisesti viranomaisten normaalien toimivaltuuksien kautta<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> Esim. Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30, s. 14; HE 63/2022 vp, s. 4, 72; VNpp 2017, s. 96 ja *Balcaen, Du Bois & Buts* 2022, s. 27. Hallituksen esityksessä tuodaan esiin termin hybridiuhka esiintyminen hybrdivaikuttamisen kanssa rinnakkain vastaten jossain määrin samaa tulkintaa. Tässä tutkimuksessa hybrdivaikuttamisen ja hybridiuhkien termejä käytetään selvyuden vuoksi toistensa synonyymeinä. Käsitteiden tarkemmasta määrittelystä luvussa 3.2.2.

<sup>4</sup> HE 63/2022 vp, s. 33. Hybridiuhkien aiemmasta tunnistamisesta ks. esim. HE 201/2017 vp.

<sup>5</sup> HE 63/2022, s. 1 ja laki valmiuslain muuttamisesta (706/2022).

<sup>6</sup> Esim. HE 201/2017 vp, s. 5; HE 63/2022 vp, s. 13 ja HE 94/2022 vp, s. 4.

Käsitys on puoltanut kehittämään niin kutsuttua normaaliolojen lainsäädäntöä, jolla viitataan viranomaisten lakisääteisen tehtävän hoitamiseen tarvittavia toimivaltuuksia määrittävään lainsäädäntöön<sup>7</sup>. Lainsäädäntöön tehdyt päivitykset ovat turvallisuustilanne huomioiden kohdistuneet kansallisiin turvallisuusviranomaisiin, erityisesti Rajavartiolaitokseen (RVL) ja sen toimivaltaan<sup>8</sup>. Itse asiassa samaan aikaan valmiuslain päivityksen kanssa vahvasti uuteen poikkeusoloperusteeseen ja täten hybridiuhkiin varautumiseksi liittyen myös rajavartiolakia (578/2005) ajantasaistettiin<sup>9</sup>. Päivityksen tavoitteena oli vahvistaa RVL:n kykyä vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin<sup>10</sup> kuin myös varautumista poikkeusoloihin. Nimenomaisena uhkailmiönä nostettiin esiin laajamittainen maahantulo, jota viime vuosien tapahtumien seurauksena voidaan nykyään tulkita myös mahdollisena hybridi vaikuttamisen muotona. Näin rajavartiolain päivitys linkittyy uuteen poikkeusolomääritelmään. Näkemyksen yhdeksi katalysaattoriksi esitettiin Valko-Venäjän kesällä 2021 aloittama aktiivinen vaikutusoperaatio Latvian, Liettuan ja Puolan rajoilla.<sup>11</sup>

Ilmiöstä voidaan puhua myös välineellistetyn maahantulon käsitteellä, jolla Kansallisen riskiarvion 2023 mukaan tarkoitetaan maahantulijoiden tietoista ohjaamista tarkoituksena valtion poliittinen tai muu painostaminen<sup>12</sup>. Määrittely nojaa pitkälti henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevaa unionin säännöstöstä käsittävän Euroopan parlamentin ja neuvoston (EU) asetuksen 2016/399 (Schengenin rajasäännöstö<sup>13</sup>) muutosta koskevaan Euroopan komission

---

<sup>7</sup> Suomalaisessa oikeusjärjestelmässä ei ole olemassa erityistä lainsäädäntöä koskien poikkeusoloja lievempien häiriötilanteiden hallintaa, vaan tällaisissa tilanteissa tarvittavat viranomaisten toimivaltuudet sisältyvät kuhunkin viranomaisen lakisääteistä toimintaa säätelevään lakiin. Ks. esim. *Salminen* 2020, s. 30 ja HE 63/2022 vp, s. 13.

<sup>8</sup> HE 63/2022 vp, s. 26 ja *Sundberg* 11.5.2022, s. 2. Ajantasaistuksia on tehty myös poliisiin ja Puolustusvoimien valtuuksiin. Useiden niistä nähdään olevan heijastus hybridi vaikuttamisen kohonneesta ilmentymisestä.

<sup>9</sup> Rajavartiolain päivitykset tulivat voimaan 15. heinäkuuta 2022. Ks. laki rajavartiolain muuttamisesta (698/2022).

<sup>10</sup> Yhteiskunnalliset tilanteet jaotellaan tyypillisesti tapahtuvaksi normaali- ja poikkeusolojen akselilla, jonka väliin jäävää aluetta kutsutaan (normaaliolojen) häiriötilanteeksi. On selkeää, että niin sanotut normaaliolot ovat yhteiskunnan pääasiallinen tila, jossa viranomaiset pystyvät turvaamaan yhteiskunnan elintärkeät toiminnot (johtaminen, kansainvälinen ja EU-toiminta, puolustuskyky, sisäinen turvallisuus, talous, infrastruktuuri ja huoltovarmuus, väestön toimintakyky ja palvelut sekä henkinen kriisinkestävyys) normaaleilla toimivaltuuksilla. Häiriötilanteessa jokin tapahtuma tai uhka riskeeraa nämä toiminnot siten, että se vaatii viranomaisilta tavallista laajempaa tai tiiviimpää yhteistoimintaa. Häiriötilanteille on lisäksi olennaista olosuhteet, jossa valmiuslain soveltamisen kynnys ei ole vielä ylittynyt, mutta tehostettujen toimien hyödyntäminen on tarpeellista. Niitä ovat esimerkiksi erilaiset luonnononnettomuudet ja terrorismi. Ks. Sanastokeskus TSK ry 2017, s. 17, 60 ja VNpp 2017, s. 93, 97.

<sup>11</sup> HE 94/2022 vp, s. 1 ja 3–5. Aiemmin laajamittaisen maahantulon taustalle on katsottu esimerkiksi sota tai ympäristökatastrofi – ei hybridi vaikuttamista. Ks. myös Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 9.

<sup>12</sup> Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, s. 42. Maahantulijoilla viitataan tässä yhteydessä kansainvälistä suojelua eli turvapaikkaa hakeviin ihmisiin tai laittomasti maahan pyrkiviin kolmannen valtion kansalaisiin. Ks. Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 11.

<sup>13</sup> Schengen-alueella tarkoitetaan Euroopan valtioista koostuvaa aluetta, jossa rajatarkastuksia ei näiden valtioiden välisen liikenteen välillä suoriteta. Jäsenvaltioiden välisiä rajoja nimitetään sisärajoiksi. Ulkorajat ovat sitä vastoin jäsenvaltioiden ja kolmansien valtioiden välisiä rajoja. Rajoilla ei viitata pelkästään maa- tai vesirajoihin vaan myös esimerkiksi lentoasemiin. Ks. Ulkoministeriö n.d ja Schengenin rajasäännöstön 2 artiklan kohdat 1–2.

ehdotukseen. Siinä esitetään muuttajien välineellistämisen määritelmän säätämistä osaksi säännöstön 2 artiklaa. Sen mukaan ilmiöllä tarkoitettaisiin tilannetta,

jossa jokin kolmas maa ohjaa unioniin laittomia muuttovirtoja kannustamalla aktiivisesti kolmansien maiden kansalaisia siirtymään unionin ulkorajoille tai helpottamalla sitä, joko omalta alueeltaan tai sen kautta edelleen tällaisille ulkorajoille, silloin kun tällaiset toimet edustavat kolmannen maan tavoitetta horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja ovat omiaan vaarantamaan keskeiset valtiolliset tehtävät, kuten sen alueellisen koskemattomuuden, yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.<sup>14</sup>

Samassa ehdotuksessa tuodaan lisäksi esiin välineellistämisen ilmentymisestä yllyttämällä tai sujuvoittamalla kolmansien maiden kansalaisten laitonta matkustamista<sup>15</sup>. Olosuhdetta voidaan tarkastella myös laajamittaisen maahantulon termin avulla. Kansallisesti tätä kuvataan tilanteeksi, jossa Suomeen saapuu lyhyessä aikaikkunassa huomattava määrä kansainvälistä suojelua hakevia taikka vailla ulkomaalaislaissa (301/2004) ja Schengenin rajasäännöstössä säädettyjä maahantuloedellytyksiä saapuvia ihmistä<sup>16</sup>. Koska ongelmana välineellistetyssä maahantulossa ei ole *laillinen* maahantulo, tilanteiden voidaan katsoa vastaavan toisiaan. Ratkaiseva ero on kuitenkin ihmisten järjestelmällinen ohjaaminen kohdevaltion rajoille. Siinä, missä laajamittainen maahantulo merkitsee maahantulopolitiikan toimeenpanoa hankalassa tilanteessa, välineellistetyn maahantulon tavoitteena on yhteiskuntajärjestyksen ja kansallisen turvallisuuden horjuttaminen. Kyse on siten ulkoisen toimijan aikaansaamasta ilmiöstä.<sup>17</sup>

Valmiuslain ja rajavartiolain samanaikainen voimaantulo merkitsee, ettei maahantuloa hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen vastaaminen nojautu pelkästään varsinaiseen kriisiohjelmien lakiin. Edelleen erilaiset rajaturvallisuuden kriisitilanteet pyritään pitkälti ratkaisemaan normaaliolojen lainsäädännöllä, mihin valmiuslakiin sisältyvän normaalisuusperiaatteen<sup>18</sup> voidaan katsoa velvoittavan. Rajavartiolain pykälät ovat siten ensisijaiset, vaikka hybridiuhkien

---

<sup>14</sup> COM(2021) 891 final, s. 35.

<sup>15</sup> COM(2021) 891 final, s. 26. Laitonta maahantuloa ovat rikoslain (39/1889) 17 luvun 7 §:ssä määritelty valtion-rajarikos sekä Schengen-alueelle saapuminen ilman asianmukaisia maahantuloedellytyksiä, joista kansallisesti säädetään ulkomaalaislain 11 §:ssä.

<sup>16</sup> Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, s. 41. Toinen tekijä maahantulijoiden määrän ohella on tilanteen kehittyminen: kansainvälistä suojelua hakevien määrän voimakas kasvu lyhyessä ajassa tai pitkään jatkuva paine rajoilla. Ks. HE 63/2022 vp, s. 25.

<sup>17</sup> *Leino-Sandberg* 18.6.2022, s. 3; *Ojanen* 22.6.2022, kohta 14 ja HE 94/2022 vp, s. 4. Hallintovaliokunta on lisäksi huomauttanut, että välineellistettyä maahantuloa voi toteuttaa myös muu kuin valtiollinen toimija. Sen sijaan laajamittainen maahantulo voi olla seurausta esimerkiksi luonnonkatastrofin aiheuttamasta joukkomuutosta taikka humanitaarisista syistä. Ks. HaVL 19/2022 vp, s. 9 ja Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, s. 41.

<sup>18</sup> Normaalisuusperiaatteella viitataan kahteen seikkaan. Ensisijaisesti se ilmentää valmiuslain 4.2 §:ssä ilmaistuna lain käyttöä rajoittavaa periaatetta, jonka mukaan lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan käyttää vain, jos tilanne ei ole hallittavissa viranomaisten säännönmukaisin toimivaltuuksin. Toiseksi se tarkoittaa normaaliolojen lainsäädännön kehittämisen olevan pääasiallinen keino kriisitilanteisiin varautumiseksi valmiuslain sijasta. Ks. Oikeusministeriö 24.5.2022, s. 5–6 ja Oikeusministeriö 14.6.2022, s. 2.

tunnistamisen ohella valmiuslakiin lisättiin uusi 17 a -luku koskemaan spesifimmin rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä poikkeusoloissa sekä eräisiin valmiuslain säännöksiin tehtiin Rajavartiolaitosta koskevia täydennyksiä. Ennen tätä päivitystä valmiuslailla ei kuitenkaan ollut mahdollista lisätä RVL:n toimintakykyä lisätoimivaltuuksien muodossa<sup>19</sup>, mikä asettaa sääntelykokonaisuuden tulkinnallisesti epäselvään tilanteeseen. Lakeihin tehtyjen päivitysten samanaikainen voimaantulo, mutta erillinen valmistelu, antaa aihetta tässä uudessa sääntely-ympäristössä tarkastella niiden toimintaa kokonaisuutena, sillä toimivaltuuksien kokonaishahmottaminen on välttämätön tekijä epävarmassa turvallisuusympäristössä operoimiseksi. Lisäksi marraskuussa 2023 alkanut hybridi vaikuttamisen tilanne Suomen itärajoilla<sup>20</sup> antaa kontekstia suhteuttaa oikeudellisia lähtökohtia toteutuneen realiteetin kanssa.

## 1.2 Aiempaa tutkimusta

Valmiuslainsäädäntö on nykymuotoisena varsin tuore lainsäädäntökokonaisuus, kun voimassa-oleva valmiuslaki on tullut voimaan 2010-luvun alussa ja puolustustilalaki 90-luvulla. Koska kokonaisuutta ei ole sovellettu ennen covid-19-pandemiaa, ei sitä kohtaan ollut ennen tätä myöskään erityistä kiinnostusta tutkimuskentällä. Pandemian aiheuttama valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotto on kuitenkin lisännyt aiheen relevanttiutta, mikä näkyy tutkimusten määrän kasvussa. Tarkastelukulmaa tehdyissä tutkimuksissa on luonnollisesti haettu tartuntatautiperusteisista poikkeusoloista, minkä lisäksi iso osa tehdyistä tutkimuksista keskittyy tavalla tai toisella perusoikeuksiin esimerkiksi niihin kohdistuvien rajoitusten näkökulmasta.<sup>21</sup> Pääsääntöisesti kehyksenä näissä tutkimuksissa on ollut valmiuslaki ja puolustustilalaki on kenties soveltamattomuutensa takia jäänyt vähemmälle huomiolle.

Toisena painottuneena tutkimuskehyksenä erityisesti ennen vuotta 2020 on ollut valmiuslain poikkeuslakiluonne, jota on tarkasteltu myös valtiotasolla. Poikkeuslailla viitataan lakeihin, jotka on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä tehden Suomen perustuslakiin (731/1999, PL) aineellisen poikkeuksen muuttamatta itse lain tekstiä<sup>22</sup>. Valtioneuvoston kanslia julkaisi

---

<sup>19</sup> HE 201/2017 vp, s. 6. Esityksessä mainitaan, ettei lisätoimivaltuuksien antaminen valmiuslailla ole mahdollista, mutta oikeustila on sittemmin muuttunut. Ks. HE 63/2022 vp.

<sup>20</sup> Ks. esim. VN päätös SM/2023/4.

<sup>21</sup> Esim. *Aer* 2021.

<sup>22</sup> *Hautamäki* 2008, s. 392.

vuonna 2018 selvityksen valmiuslain ja perustuslain 23 §:n<sup>23</sup> suhteesta, jossa arvioitiin valmiuslakiin sisältyviä ongelmia esimerkiksi lainsäädäntövallan delegoinnin näkökulmasta. Tarkastelussa kiinnitettiin huomiota poikkeusoloissa valtioneuvostolle kasautuvaan lainsäädäntövaltaan eduskunnalle perustuslain 3.1 §:ssä säädetyn oikeuden kustannuksella. Vaikka laki ei erillisen käyttöönottoprosessinsa vuoksi sinänsä luo rajoituksia perusoikeuksiin, se antaa valtioneuvostolle vallan poiketa niistä asetuksilla. Käytännössä valmiuslain asetuksenantovaltuudet ovat paikoin laajemmat kuin mitä perustuslaki sallii.<sup>24</sup> Samoja ongelmia on nostettu aiemmin esiin esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä valmiuslaiksi (PeVL 6/2009 vp) sekä laajemmin myös oikeustieteellisessä keskustelussa.

Tämän tutkielman toista puolta eli Rajavartiolaitosta ja hybridiuhkia on oikeudellisessa kontekstissa tarkasteltu toistaiseksi vähän. Siinä, missä suoranaisesti Rajavartiolaitokseen keskittyviä tutkimuksia ilmestyy lähinnä vain Maanpuolustuskorkeakoulun rajavartiolinjalta keskittyen koulutuksen painopisteiden mukaisesti esimerkiksi johtamisen tai strategian kysymyksiin, hybridiuhkien tunnistamattomuus lain tasolla merkitsee luonnollisesti niiden vähäistä lainsäädännöllistä analysointia. Toisaalta nimenomaan oikeudellista tarkastelua laajamittaisesta maahantulosta hybridiuhkana ovat tehneet *Bachmann & Paphiti* (2021), vaikka heidän artikkelinsa käsittelee aihetta enemmänkin hybridisodankäynnin näkökulmasta. Myös Rajavartiolaitoksen toimintakentän ja toimivaltuuksien tarkastelu on varsinkin tämän tutkielman kontekstissa jäänyt taka-alalle. Vaikka oikeusministeriön teettämässä selvityksessä *Viranomaisten toimivaltuudet häiriötilanteissa* (2019) esitettiin Rajavartiolaitosta koskeva sääntely siihen tehtyine muutoksineen, rajaturvallisuuden häiriöt eivät saaneet selvityksessä laajemmin huomiota<sup>25</sup>. Toisaalta RVL:n toimintakenttää perusoikeusnäkökulmasta on oikeustieteellisessä Pro gradu -työssään tutkinut *Hassinen* (2015).

### 1.3 Tutkimustehtävä ja rajaus

Tämän tutkielman funktiona on tarkastella rajavartiolain ja valmiuslain järjestelmää rajaturvallisuuden ylläpitämisessä, missä analyysin runkona toimii toisaalta mainittujen lakien päivitykset hybridivaikuttamisen näkökulmasta kuin myös niihin kaiken kaikkiaan sisältyvien

---

<sup>23</sup> PL 23 §:ssä säädetään perusoikeuksista poikkeusoloissa. Sen mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella välttämättömiä tilapäisiä poikkeuksia laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana.

<sup>24</sup> *Heikkonen et al.* 2018, s. 78.

<sup>25</sup> *Luoma* 2019, s. 18 ja 20.

toimivaltuuksien kokonaisuus sekä tämän oikeudellisen kehikon rinnastuminen konkretisoituneen tilanteen kanssa. Tutkimuskysymyksinä tässä tutkielmassa ovat:

- Miten lainsäädännölliset ja ilmiösidonnaiset lähtökohdat muovaavat rajavartio- ja valmiuslakeihin sisältyvien toimivaltuuksien käyttöönottoa maahantuloa hyväksikäyttävässä hybridi-vaikuttamisen tilanteessa?
- Kuinka oikeudelliset näkemykset vertautuvat marraskuussa 2023 Suomen itärajan häiriötilanteessa tehtyihin päätöksiin ja niiden perusteluihin?

Tutkielman päätavoitteena on luoda selkeyttä lakien soveltamiseen välineellistetyin maahantulon tilanteessa. Lähtökohtina tässä analyysissä ovat toimivaltuuksien lainsäädännölliset käyttöperusteet, niiden käytölle esitetyt tarkoitukset sekä tarkastelun toisena puolena tapaus-esimerkin eli välineellistetyin maahantulon piirteet ja tilanteen kehittyminen osana toimivaltuusvalintaa. Tutkielman laajuus huomioon ottaen tarkoituksena ei ole syvällisesti analysoida esimerkiksi valmiuslain käyttöön liittyviä rajoitteita<sup>26</sup>, poikkeusolojen käsillä oloa tai vertailla eri toimenpiteitä keskenään, vaan havainnoida yleisesti näkökulmia toimivaltuuksien käyttöön tapaus-tilanteessa. Analyysiä ohjaa vahvasti tapaus-esimerkki ilmiönä, minkä vuoksi kysymyksen pohjaksi on hahmotettava niin ilmiötä itsessään kuin tilanteeseen soveltuvat toimivaltuudet kokonaisuudessaan. Tutkimuskysymyksen käsittelyssä arvioidaan samalla myös nimettyjen valtuuksien tarkoituksenmukaisuutta hybridi-vaikuttamiseen vastaamiseksi.

Välineellistettyä maahantuloa käsitellään tutkielmassa yksinomaisena ilmiönä, eikä sitä ole tarkoitus laajentaa esimerkiksi sotilaalliseksi kriisiksi. Myös laajamittainen maahantulo on jätetty tarkastelun ulkopuolelle, sillä sitä on vaikea tarkoituksenmukaisesti kytkeä tutkielman yhtenä tarkastelupintana toimivaan uuteen poikkeusoloperusteeseen<sup>27</sup>. Ilmiötä kuitenkin hyödynnetään välineellistetyin maahantulon määrittelyssä käsitteiden olennaisilta osin linkittyessä toisiinsa. Valmiuslain poikkeusoloperusteista tutkielma keskittyy lain 3 §:n 6 b -kohdan rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen poikkeus-

---

<sup>26</sup> Valmiuslain 4 §:ssä säädetään lain käyttöä rajoittavista periaatteista, joita ovat välttämättömyys-, oikeasuhtaisuus- ja normaalisuusperiaatteet. Lisäksi lain käyttöönottoa rajoittaa sen erityinen käyttöönottoprosessi, josta säädetään lain 6 §:ssä. Lakia käsitellään tarkemmin luvussa 3.1.

<sup>27</sup> Vaikka valmiuslain säätämistä koskevassa hallituksen esityksessä ilmaistaan laajamittaisen maahantulon mahdollisesta aiheutumisesta esimerkiksi suuronnettomuuden tai Suomen lähialueilla tapahtuvan aseellisen konfliktin seurauksena, samalla todettiin, ettei ilmiöön liittyviä toimivaltuuksia ole tarkoituksenmukaisesti sijoitettava valmiuslakiin. Myös sisäministeriö on todennut, että maahantulon ymmärtämistä poikkeusolojen kontekstissa on arvioitava verrattain korkean käyttöönottokynnyksen näkökulmasta, jossa tilanteen tulisi ”olennaisella ja vakavalla tavalla” uhata esimerkiksi yhteiskunnan vakautta. Edelleen laajamittaista maahantuloa on tituleerattu normaaliolojen häiriötilanteeksi, jossa toimitaan normaaliolojen lainsäädännön keinovalikoimalla. Ks. HE 3/2008 vp, s. 26; Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 13, 20, 24 ja Sisäministeriön julkaisuja 2019:5, s. 32.

olomääritelmään jättäen jälkimmäisen vain toteamisen tasolle. Tutkielma syventyy Rajavartiolaitoksen tehtäviin rajaturvallisuuden ylläpidossa, ja käsittelyn ulkopuolelle on rajattu poliisille kuuluvat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden tehtävät. Koska rajaturvallisuuden ylläpitämisen perimmäisenä funktiona on yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä laajemmin kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvien uhkien ehkäiseminen<sup>28</sup>, kokonaisuutta tarkastellaan kuitenkin osana rajaturvallisuuden ylläpitämisen toteuttamisen vaikutuksia. Tutkielmassa huomioidaan siten Rajavartiolaitoksen osallistuminen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoon. Mainitut rajaukset muodostavat tutkielman viitekehyksen, joka mahdollistaa säädöksistä muodostuvan kokonaisuuden hahmottamisen sekä eri valtuuksien käyttöperusteiden havainnollistaminen valitussa tilanteessa.

Tutkielmassa on keskeistä huomioida sen tarkastelupinnan olevan väistämättä jossain määrin hypoteettinen, sillä rajaturvallisuuteen linkittyviä poikkeusoloja ei ole ensinnäkään ennen sisältynyt valmiuslakiin ja toisekseen niitä ei ole koskaan sovellettu. Lisäksi, koska käsittelyn taustalla ei ole autenttista tilannetta, olosuhteiden ja sen vaikutusten analysointi tukeutuu tulkintoihin ja yleisesti ilmiöön konseptina. Vaikka ilmiö edustaa kansallisesti ja kansainvälisesti hyväksytyjä käsityksiä, sen teoreettinen tarkastelu ei koskaan voi vastata todellista tilannetta. Tästä huolimatta tutkielmaan pragmaattisempaa tarkastelua tuo syksyllä 2023 alkanut häiriötilanne Suomen itärajalla. Toisen tutkimuskysymyksen funktiona ei ole puoltaa tai kritisoida tehtyjä toimia vaan esittää objektiivisia havaintoja teorian ja käytännön välillä *law in books v. law in practice* –tyyppisesti. Analyysin tavoitteena on muodostaa näkemys ensimmäisen tutkimuskysymyksen tarkastelussa esiin nousseiden havaintojen mahdollisesta johdonmukaisuudesta taikka epäkoherenttiudesta, kun ne rinnastetaan reaalisessa tilanteessa esitettyihin lausuntoihin. Käsittely pohjautuu kolmeen marraskuussa 2023 tehtyyn päätökseen ja niiden perusteluihin<sup>29</sup>. Koska mainitussa tilanteessa ei ollut kyse valmiuslain poikkeusoloista, vertailu perustuu rajavartiolain säännöksiin – eritoten lain 16 §:ään rajanylityspaikan väliaikaisesta sulkemisesta, rajanylitysliikenteen rajoittamisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.

---

<sup>28</sup> Ks. rajavartiolain 2 §:n 6 kohta; HE 6/2005 vp, s. 56 ja SM muistio 9.3.2022, s. 23.

<sup>29</sup> Rajaus on tehty ottaen huomioon päätösten sisältö. Marraskuussa tehdyt päätökset eroavat toisistaan sisällöllisesti eli tehdyt rajoitukset ovat erilaisia, mutta esimerkiksi joulukuussa 2023 tehdyt päätökset ovat luonteeltaan marraskuun päätöksiä vastaavia. Niiden ei siten voida katsoa tuovan tutkielmaan lisää vertailukohtaa. Vrt. VN päätös SM/2023/15; VN päätös SM/2023/24 ja VN päätös SM/2023/27.

## 1.4 Metodologia, aineisto ja tutkielman rakenne

Tutkielma on jaoteltavissa valtiosääntöoikeuden alaan sen keskittyessä perustuslaissa kuvattuja oikeushyviä pohjimmiltaan turvaavaan valmiuslakiin kuin myös valtiollista olemassaoloa viime kädessä ylläpitävään rajavartiolakiin. Niin ikään lakien sisältämien toimivaltuuksien perusoikeuksiin puuttuva luonne sekä valmiuslain ongelmat suhteessa perustuslakiin kytkevät tutkimuksen valtiosääntöoikeuden piiriin. Tutkielman metodologinen lähestymistapa on tämän liitännän vuoksi lainopillinen eli oikeusdogmaattinen. Jaakko Husa on väitöskirjassaan todennut, että oikeusdogmatiikan primääritavoitteena on muodostaa käsitys voimassa olevan oikeuden sisällöstä<sup>30</sup>. Lainopin ulottuvuuksina nähdään tämän tehtävän täyttämiseksi tulkinta ja systematisointi, joista ensimmäisen funktiona on muodostaa jollekin asialle merkityssisältö ja jälkimmäisen tavoitteena luoda järjestelmällisyyttä epäloogiseen ja hajallaan olevaan informaatioon<sup>31</sup>. Perinteisesti lainopin voidaan siis katsoa etsivän vastausta esimerkiksi kysymykseen, miten tiettyä säännöstä tulisi tulkita ja soveltaa tietyssä tilanteessa. Tulkinta ja systematisointi eivät kuitenkaan toimi toisistaan erillään, sillä loogisen järjestelmän rakentaminen vaatii aina myös tulkintaa oikeusjärjestelmän osien keskinäisistä suhteista<sup>32</sup>.

Tyypillisesti lainopin saavutus mielletään normatiiviseksi eli tutkimuksen tuloksena nähdään selkeä tulkintasuositus tiettyyn oikeudelliseen ongelmaan<sup>33</sup>. Tässä tutkielmassa ongelmana on uuden sääntely-ympäristön sisältämien toimivaltuuksien sovellettavuuden epätarkkuus ja vastauksena pyritään luomaan suuntaviivoja yhtäältä rajavartio- ja valmiuslakien käytännön soveltamiseen sekä toisaalta lainopin avulla johdettujen argumenttien ilmentymiseen käytännössä. Tavoitteena on systematisoinnin kautta hahmottaa niin valmiuslain ja uuden hybridiuhkiin kiinnittyvän poikkeusoloperusteen järjestelmää kuin myös Rajavartiolaitoksen oikeudellista toimintakenttää maahantuloa hyväksikäyttävässä hybridivaikuttamisen tilanteessa. Niin ikään systematisoinnin keinoin identifioidaan tarkoituksenmukainen sääntely rajavartio- ja valmiuslakien keinovalikoimasta huomioiden niihin sisältyvät lainsäädännölliset rajoitteet. Tämän mahdollistaa siten tulkintojen tekemisen lakien käytännön soveltamisesta sekä auttaa esittämään näkemyksiä lainopillisten argumenttien ja poliittisessa päätöksenteossa esiin nousseiden seikkojen välillä.

---

<sup>30</sup> Husa 1995, s. 143.

<sup>31</sup> Sajama 2016, s. 24–26.

<sup>32</sup> Hirvonen 2011, s. 25.

<sup>33</sup> Määttä 2016, s. 151.

Tutkielman aineisto koostuu aarniolaisittain erityisesti vahvasti ja heikosti velvoittavista oikeuslähteistä<sup>34</sup>. Kiistatta rajavartio- ja valmiuslait muodostavat aineiston keskiön, mutta sen ohella huomioidaan erityisesti lainvalmisteluaineisto, kuten hallituksen esitykset ja eri valiokuntien asiakirjat asiantuntijalausuntoineen. Rajaturvallisuutta vaarantavien uhkien tunnistamiseksi sekä laajemmin uuden hybridiuhkia koskevan poikkeusoloperusteen hahmottamiseksi tutkimuksessa hyödynnetään myös muita viranomaismateriaaleja, kuten erilaisia valtioneuvoston julkaisuja. Niin ikään välineellistetyn maahantulon analyysin keskeisimmät lähteet muodostuvat valtioneuvoston selonteosta kuin myös kansainvälisestä viitekehystä. Teorian ja käytännön vertailussa jälkimmäisen aineisto koostuu kolmesta valtioneuvoston marraskuussa 2023 tekemästä päätöksestä sekä näihin liittyvistä sisäministeriön muistioista. Tapauksen hahmottamiseksi ja kokonaiskuvan saamiseksi on tarpeen hyödyntää myös asiasta löytyvää uutisointia. Lisäksi kirjallisuutta käytetään tulkintojen tukena.

Tutkielman rakenne ilmentää siirtymistä yleisestä kohti erityistä sisältäen johdannon lisäksi viisi päälukua. Toisessa pääluvussa luodaan aluksi yleiskuvaus Rajavartiolaitoksen tehtävistä, jonka jälkeen esiin nostetaan tunnistettuja nykypäivän uhkaskenaarioita sekä olennaisia rajaturvallisuutta ylläpitäviä toimivaltuuksia. Muiden uhkailmiöiden esittely auttaa hahmottamaan välineellistetyn maahantulon sijoittumista turvallisuusuhkien akselille ja arvioimaan sen turvallisuuspoliittista merkitystä. Toimivaltuustarkastelussa painotutaan sellaiseen sääntelyyn, jonka voidaan katsoa edesauttavan välineellistetyn maahantulon hallintaa. Esityksessä pyritään luomaan selkeä kuvaus toimivaltuuksien asteisuudesta ja käyttötarkoituksista eli nostamaan esiin säännösten käyttöä lainsäädännöllisellä tasolla rajoittavat periaatteet sekä muut niiden perusteluissa esitetyt käyttösidonnaisuudet. Tutkielman kolmas luku käsittelee sekä valmiuslainsäädännön että poikkeusolojen hahmottamista ja määrittelyä. Uusi poikkeusoloperuste nostetaan keskeisyytensä takia omaksi alaluvukseen, jossa tarkastellaan määritelmän säätämisperusteita sekä tarkemmin hybridiuhkien sisältöä. Lisäksi havainnoidaan valmiuslain käyttöön liittyviä periaatteita sekä esitetään keskeisimmät valmiuslakiin tehdyt muutokset ja muu hybridi vaikuttamisen kannalta olennainen sääntely. Jälkimmäisen osalta kyse on samanlaisesta lainsäädännöllisten käyttörajoitteiden analyysistä kuin rajavartiolain yhteydessä.

Tutkielman neljäs pääluku pureutuu varsinaiseen tutkimuskysymykseen jäsentäen rajavartio- ja valmiuslain soveltamista muuttoliikettä hyväksikäyttävän hybridi vaikuttamisen kontekstissa.

---

<sup>34</sup> Jako vahvasti velvoittaviin (esim. laki ja muut säädökset), heikosti velvoittaviin (esim. lainvalmisteluaineisto) ja sallittuihin (esim. oikeuskirjallisuus) oikeuslähteisiin sen mukaan, kuinka lakia soveltavan on noudatettava niitä ratkaisutoiminnassaan. Ks. esim. *Kolehmainen* 2016, s. 116–117.

Luvun funktiona on esittää erilaisia huomioita lakien ja niihin sisältyvien toimivaltuuksien käytännön soveltamisesta. Tarkoituksena on ymmärtää rajavartio- ja valmiuslait raja-turvallisuutta ylläpitäväksi kokonaisuudeksi, jonka soveltaminen linkittyy automaattisesti olosuhteisiin. Tämän vuoksi luvussa hahmotetaan ensiksi valitun turvallisuusilmiön sisältöä sekä sen yleisen määrittelyn että vakavuusasteisuuden kautta. Tarkastelun kehys muodostuu hybridivaikuttamisen kattotermistä. Luvun päätavoitteena on nostaa esiin luvuissa kaksi ja kolme esitetyt lainsäädännölliset rajoitteet eri toimivaltuuksien käytölle ja yhdistää nämä seikat olosuhteista tuleviin vaateisiin. Kyse on siis olosuhdesidonnaisesta lainsäädännön tulkinnasta. Esimerkkitalanteen hypoteettisen kontekstin sekä tutkielman laajuuden vuoksi analyysissa ei ole aikomuksena luoda kaikenkattavaa ja yksityiskohtaista erittelyä. Muodostettujen yleisten havaintojen valossa on viidennessä pääluvussa mahdollista vertailla lainopillisesti tuotettuja argumentteja sisäministeriön laatimien muistioiden perusteluihin. Keskeisenä tavoitteena on nostaa esiin mahdollisia eroja ja yhtäläisyyksiä näiden dimensioiden väliltä. Viimeisessä eli kuudennessa pääluvussa kasataan vielä yhteen tutkielmassa havaitut päätelmät ja nostetaan esiin sääntelyyn mahdollisesti liittyvät ristiriidat.

Eräänä esiin nostettava seikkana on käynnissä oleva valmiuslain kokonaisuudistus, johon liittyvä hallituksen esitys on tarkoitus antaa eduskunnalle viimeistään syksyllä 2025<sup>35</sup>. Uudistustyö ei keskeneräisenä luonnollisesti vaikuta tämän tutkielman tuloksiin, mutta sitä vastoin tutkielman tuloksilla voi olla merkitystä tarkasteltaessa lakien toimintaa hybridivaikuttamisen kontekstissa. Oikeusministeriö on valmiuslain päivitystä koskevassa asiantuntijalausunnossaan nimittäin todennut, että Rajavartiolaitoksen poikkeusoloja koskevien toimivaltuuksien tarkempi analysointi on tarkoitus toteuttaa valmiuslain kokonaisuudistuksen yhteydessä<sup>36</sup>. Täten tämä tutkielma voi – antaessaan näkemyksiä lakien käytännön toimeenpanosta – tuottaa tietoa kokonaisuudistuksen tueksi. Lisäksi teorian ja käytännön vertailulla voidaan tarjota ymmärrystä lainsäädännön tarkoituksen ja sen käytön rajoitusten logiikasta uudenlaisen turvallisuusympäristön muodostamaan realiteettiin rinnastettuna.

---

<sup>35</sup> Oikeusministeriö n.d.

<sup>36</sup> Oikeusministeriö 8.6.2022, s. 10.

## 2 RAJATURVALLISUUDEN YLLÄPITÄMINEN JA UHKAKUVAT

### 2.1 Rajavartiolaitoksesta ja sen tehtävistä yleisesti

Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain (577/2005) 3.1 ja 6 §:n mukaan Rajavartiolaitos on sotilaallisesti järjestetty sisäministeriön alaisuuteen kuuluva organisaatio. Tämän myötä sen tehtävät sijoittuvat sisäisen turvallisuuden alueelle, mutta sotilaallisen järjestyksensä sekä jäljempänä kuvattujen maanpuolustuksellisten tehtäviensä takia RVL on myös Suomen ulkoisen turvallisuusjärjestelmän elementti. Rajavartiolaitoksella on siten yhteyksiä niin poliisiin kuin Puolustusvoimiin (PV), ja sillä on tämän linkittymisen takia ”ainoana lainvalvontaviranomaisena toimivalta ja osaaminen vastata sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden uhkiin”.<sup>37</sup> Organisaatio on niin ikään osa eurooppalaista raja- ja merivartiostoa, jonka keskiön muodostaa Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontex<sup>38</sup>.

Rajavartiolaitoksen tehtävät eritellään rajavartiolain 3 §:ssä. Organisaation ydintehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen, jota RVL suorittaa yhteistyössä muiden viranomaisten sekä yhteisöjen ja asukkaiden kanssa. Rajaturvallisuuden ylläpitämiselle tarkoitetaan rajavartiolain 2 §:n 6 kohdan mukaan

kotimaassa ja ulkomailla suoritettavia toimenpiteitä, joilla pyritään estämään valtakunnanrajan ja ulkorajan ylittämistä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhat, torjumaan rajat ylittävää rikollisuutta sekä varmistamaan rajanylityksen turvallisuus.

Toisin ilmaistuna kyse on rauhallisten olojen säilyttämisestä Suomen raja-alueilla<sup>39</sup>, mitä toteutetaan rajatarkastusten sekä rajojen muun valvonnan kautta. Näillä tarkoitetaan rajanylityspaikoilla<sup>40</sup> tehtyjä tarkastuksia tarkoituksena varmistua henkilöiden oikeudesta tulla ja lähteä valtakunnan alueelta sekä rajojen yleistä valvontaa ylityspaikkojen ulkopuolella tai niiden ollessa suljettu päämääränä estää laiton rajanylitys. Molemmat määrittelyt saavat sisältönsä

---

<sup>37</sup> HE 42/1998 vp, s. 43; Rajavartiolaitoksen strategia 2027, 2017, s. 5; HE 201/2017 vp, s. 5 ja HaVL 40/2016 vp, s. 4.

<sup>38</sup> Rajavartiolaitoksen strategia 2027, 2017, s. 5. Viraston tehtävät ovat avustavia sen tukiessa EU- ja Schengen- valtioita ulkorajojen valvonnassa. Ks. Euroopan unioni n.d.

<sup>39</sup> HE 6/2005 vp, s. 15.

<sup>40</sup> Itärajan rajanylityspaikkoja ovat valtioneuvoston rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta antaman asetuksen (901/2006) mukaan Raja-Jooseppi, Salla, Kuusamo, Vartius, Niirala, Imatra, Nuijamaa, Vainikkala (raideliikenne) ja Vaalimaa. Lisäksi ylityspisteitä ovat tietyt satamat ja lentoasemat.

Euroopan vapaan liikkuvuuden alueen periaatteita ja käytäntöjä säätelevän Schengenin rajansäännösten 2 artiklasta, tarkemmin sen 11 ja 12 kohdista.

Rajavalvonnan toiminnoilla toteutetaan rajaturvallisuuden ylläpitämisen ohella alueellisen koskemattomuuden valvontaa ja turvaamista<sup>41</sup>. Aluevalvontalain (755/2000) 23.1 §:n mukaisesti Rajavartiolaitos toimii aluevalvontaviranomaisena yhdessä sotilas-, poliisi- ja tulliviranomaisten kanssa. Alueellisen koskemattomuuden valvonnasta voidaan puhua myös maanpuolustuksen ensiasteisena toteuttamisena sen estäessä lopulta valtiollisen itsenäisyyden loukkaamisen. Muista RVL:n maanpuolustuksellisista tehtävistä säädetään rajavartiolain 25 §:ssä. Vaikka sotilaallisen maanpuolustuksen päävastuuviranomaisena toimii Puolustusvoimat, RVL osallistuu tähän antamalla henkilöstölleen ja palvelukseensa määrätuille asevelvollisille tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittamaan otetuille naisille sotilaskoulutusta sekä kehittämällä puolustusvalmiutta yhdessä Puolustusvoimien kanssa. Yhteistyöstä maanpuolustuksellisissa tehtävissä viestiin myös Rajavartiolaitoksen sotilaallinen järjestys sekä mahdollisuus liittää rajajoukot<sup>42</sup> tai niiden osia Puolustusvoimiin puolustusvalmiuden niin vaatiessa. Tästä säädetään niin ikään rajavartiolain 25 §:ssä, sen toisessa momentissa.

Rajavartiolaitoksen tehtäviin kuuluu edellä kuvattujen ulkoisten velvoitteiden lisäksi myös sisäisen turvallisuuden tehtäviä<sup>43</sup>. Näitä ovat rajavartiolain 3.2 §:n mukaisesti erikseen määritellyt valvontatehtävät sekä toimenpiteet rikosten ennalta estämiseksi, paljastamiseksi, selvittämiseksi ja syyteharkintaan saattamiseksi yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Lisäksi organisaatio huolehtii rajavartiolain 20 §:n mukaisesti yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta rajanylityspaikoilla, silloin kun poliisi on estynyt sitä tekemästä. Käytännössä kyse on poliisille päävastuuviranomaisena kuuluvista valtuuksista, joita RVL hoitaa poliisin toimivaltaa täydentävänä. Muita sisäisen turvallisuuden tehtäviä ovat rajavartiolain 3.3 §:n mukaan muut poliisi-, tulli-, etsintä-, pelastus- ja ensihoitotehtävät. Rajavartiolaitos on myös meripelastuslaissa (1145/2001) säädetyin tavoin johtava meripelastusviranomainen.

Rajavartiolaitos toimii rajavartiolain 4 §:n mukaisesti siellä, missä se on rajajärjestyksen tai rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi, rajavalvonnan taikka sille säädettyjen sotilaallisen maan-

---

<sup>41</sup> HE 6/2005 vp, s. 15. Alueellisen koskemattomuuden valvonta ja turvaaminen merkitsevät aluevalvontalain 2 §:n 2 ja 3 kohtien mukaan aluevalvontaviranomaisten toimintaa aluerikkomusten ja alueloukkausten ehkäisemiseksi, paljastamiseksi ja selvittämiseksi sekä Puolustusvoimien ja muiden aluevalvontaviranomaisten voima- tai muita toimenpiteitä alueloukkausten estämiseksi ja torjumiseksi.

<sup>42</sup> Rajajoukoilla tarkoitetaan niitä rajavartiolaitoksen virkamiehiä ja rajavartiolaitoksessa asevelvollisuuslain (1438/2007) nojalla palvelemaan määrättyjä tai vapaaehtoista asepalvelusta suorittavia henkilöitä, jotka voidaan valtakunnan puolustusta tehostettaessa liittää puolustusvoimiin. Ks. laki rajavartiolaitoksen hallinnosta 2 §.

<sup>43</sup> HE 42/1998 vp, s. 26, 43 ja HE 6/2005 vp, s. 12, 45.

puolustuksen tehtävien suorittamiseksi perusteltua, sekä merialueella ja Suomen talousvyöhykkeellä. Rajavartiolaitoksen toimintakenttää rajaa siten asiallisten perusteiden lisäksi alueellinen kohdentuminen ja toimintakenttä keskittyy Schengen-alueen ulkorajana toimivalle itärajalle sekä saaristoon ja Ahvenanmaalle<sup>44</sup>. RVL suorittaa kuitenkin Suomen, Ruotsin ja Norjan rajoilla muita lakisääteisiä tehtäviään, vaikka Pohjoismaiden välisen passivapauden ja Schengen-alueen takia rajavalvonta onkin poistunut näiden valtioiden väliltä<sup>45</sup>. Lisäksi rajavalvontaa toteutetaan myös merialueilla ja kansainvälisillä lentoasemilla. Toimintakentän ulottuminen niin maalle, merelle kuin ilmaan edesauttaa erilaisten turvallisuushkien hahmottamista<sup>46</sup>.

## 2.2 Rajaturvallisuus – uhkailmiöt ja toimivaltuudet

### 2.2.1 Rajaturvallisuuteen kohdistuvat uhat

Rajaturvallisuuden käsitteen määritelmää ei ole kirjattu lakitekstiin<sup>47</sup>, mutta yllä on selostettu sen ylläpitämisen määrittely. Kokonaisturvallisuuden sanasto toteaa *rajaturvallisuuden* kuitenkin tilaksi,

jossa on minimoitu valtakunnanrajan ja Euroopan unionin ulkorajan ylittämisestä annettujen säännösten rikkominen ja rajat ylittävästä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvat uhkat sekä tehty rajanylityksestä mahdollisimman turvallista.<sup>48</sup>

Lisäksi sillä on kansanterveyden ja alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen sekä puolustusvalmiuden ylläpitämiseen liittyvä tavoite<sup>49</sup>. Kyse ei siten ole pelkästään rajaturvallisuuteen kohdistuvista uhista vaan myös rajojen yli tapahtuvaan henkilöliikenteeseen sisältyvistä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden riskeistä. Rajaturvallisuuden ylläpitäminen on tehtäväalueena sellainen, jota toteutetaan tilanteesta riippumatta vuoden jokaisena päivänä. Se muodostaa poliisin vastualueelle kuuluvan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen tehtävän ja Puolustusvoimien maanpuolustuksen toteuttamisen ydintehtävän kanssa turvallisen yhteiskuntaelämän perustan sekä sen jatkuvuuden varmistamisen. Tehtäväkentän merkitystä korostaa sen toteutus esimerkiksi alueellista koskemattomuutta vaarantavan kriisin

---

<sup>44</sup> HE 6/2005 vp, s. 13 ja SM muistio 9.3.2022, s. 23.

<sup>45</sup> Ulkoministeriö n.d.

<sup>46</sup> SM muistio 9.3.2022, s. 24.

<sup>47</sup> HE 6/2005 vp, s. 56.

<sup>48</sup> Sanastokeskus TSK ry 2017, s. 24. Ks. myös HE 6/2005 vp, s. 55–56.

<sup>49</sup> VNS 1/2022 vp, s. 35 ja VNpp 2017, s. 19.

alkuvaiheessa ja vasta tilanteen kärjistyminen sotilaalliseksi voimankäytöksi tekee siitä hyödyttömän.<sup>50</sup> Lisäksi kokonaisuuden tärkeyttä alleviivaa sen sijoittuminen sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välimaastoon.

Sisäministeriön mukaan rajaturvallisuuden uhkailmiöt ovat yleisesti moninaistuneet. Erityisesti erilaiset hybridiuhat ovat korostuneessa asemassa kattaen laittoman maahantulon, rajat ylittävän rikollisuuden ja vieraistaistelijoiden kautta poliittis-sotilaallisen painostuksen sekä lopulta sotilaallisen voiman käytön. Silmiinpistävää viime vuosina on ollut varsinkin maahan-tuloon liittyvät riskitilanteet sekä sen ilmentyminen hybridioperaationa.<sup>51</sup> Samaan aikaan, kun Suomeen tai laajemmin Schengen-alueelle saapuu turvapaikanhakijoita, samoihin ihmis-virtoihin soluttautuvat myös rikollisilla, terroristisilla tai jopa sotilaallisilla tarkoituksella liikkuvat ihmiset. Voimakas rajanylitys lisää Rajavartiolaitoksen työmäärää, mikä voi pitkittyessään aiheuttaa ongelmia resurssien riittävyyden kautta organisaation mahdollisuuksiin toteuttaa muita lakisäätteisiä tehtäviään. Oma lukunsa on toisen valtion toimeenpanemaan painostamiseen liittyvät tilanteet, missä riskejä aiheuttaa jo vaikuttaminen yksinään<sup>52</sup>. Lisäksi laittomasti maassa oleskeleviin liittyy yleisen järjestyksen ja turvallisuuden säilyttämistä koskeva ulottuvuus siitäkin huolimatta, ettei muuttoliikettä itsessään pitäisi ymmärtää uhaksi sisäiselle turvallisuudelle. Joka tapauksessa rajaturvallisuuteen liittyvät kriisit voivat vaikuttaa Suomen kokonaisvaltaiseen turvallisuuteen – ei ainoastaan RVL:n toimialaan.<sup>53</sup>

Vaikka Rajavartiolaitos toimii sekä sisäisen että ulkoisen turvallisuuden alueella, maailman-poliittisesti merkittävästi muuttuneen tilanteen takia rajaturvallisuuden uhkia tarkastellaan nykypäivänä lähtökohtaisesti ulkoisen turvallisuuden näkökulmasta<sup>54</sup>. Tällöin uhkailmiöt myös puhkeavat valtion ulkopuolelta käsin ja niin ikään turvallisuustilanteen johdosta raja-turvallisuuden uhkakuvien voidaan nähdä tosiasiallisesti kehittyvän käytännössä ainoastaan Suomen itärajalla<sup>55</sup>. Käsitys pohjautuu ensisijaisesti siihen tosiseikkaan, ettei Schengen-alueen

---

<sup>50</sup> HaVM 5/2017 vp, s. 3 ja *Tiimonen & Nikander* 2016, s. 51. Vrt. Puolustusvoimiin, jonka rauhanaikaisia tehtäviä ovat varautuminen ja virka-aputehtävät, eikä aktuaalinen maanpuolustus. Ks. HaVL 40/2016 vp, s. 4.

<sup>51</sup> *Tiimonen & Nikander* 2016, s. 49; HaVM 5/2017 vp, s. 6, 15 ja HaVL 14/2022 vp, s. 6.

<sup>52</sup> Hybridivaikuttamisen riskejä tarkastellaan perusteellisemmin luvuissa 3.2.2. ja 4.1.

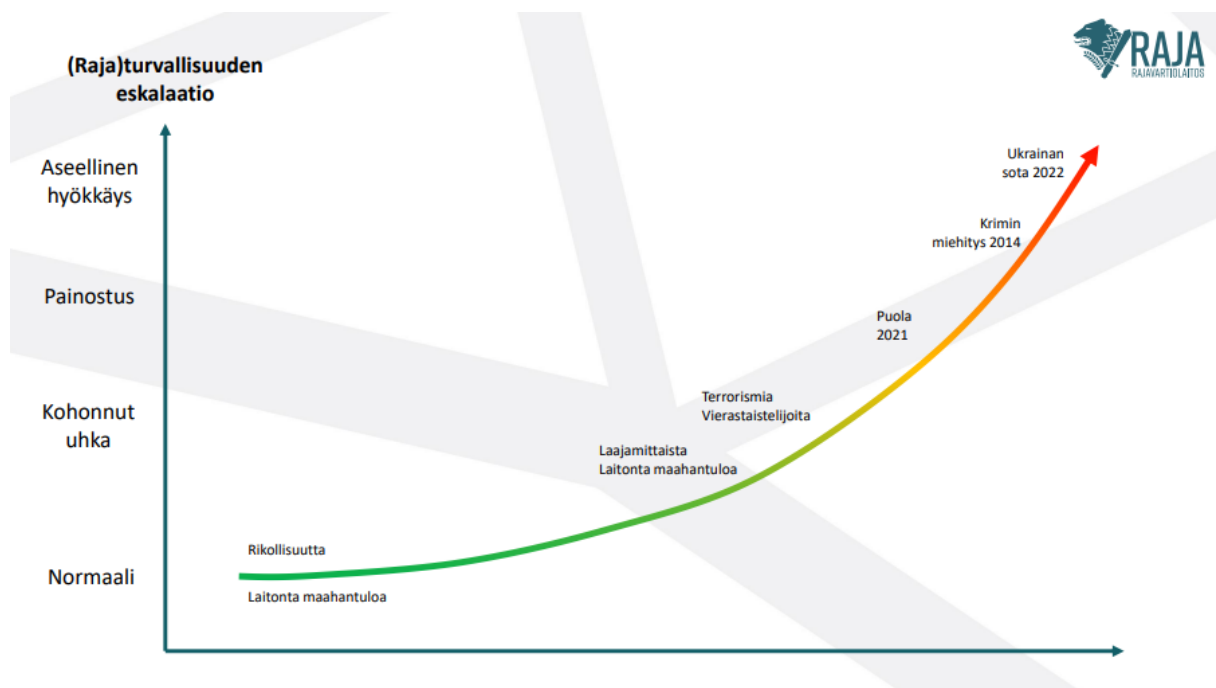
<sup>53</sup> HaVM 16/2022 vp, s. 11; Schengenin rajasäännösten johtolause kohta 26; Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, s. 42 ja SM muistio 9.3.2022, s. 23. Lähteissä viitataan nimenomaisesti laajamittaisen tai välineellistetyn maahan-tulon aiheuttamiin vaikutuksiin.

<sup>54</sup> VNS 1/2022, s. 35. Selonteossa todetaan toimintaympäristön tulevan muuttumisen olevan taustasyynä ulkoisen turvallisuuden suojaamista koskevien rajaturvallisuuden toimivaltuuksien kehittämisessä. Kuitenkin jo tapahtuneen turvallisuusympäristön perustavanlaatuisen muutoksen vuoksi käsityksen ei voida katsoa koskevan enää pelkästään tulevaisuutta.

<sup>55</sup> Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, s. 43. Asiakirjassa viitataan nimenomaisesti välineellistetyn maahantulon mahdolliseen toteutumiseen osana Venäjän suorittamaa poliittista painostusta maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

takia valvontaa toteuteta Suomen, Ruotsin ja Norjan välillä, minkä lisäksi Venäjän aloittama hyökkäyssota on todistanut valtion olevan valmis käyttämään voimakeinoja naapurivaltiotaan vastaan, mikä tekee siitä aiempaa suuremman turvallisuusuhan.

Kuviossa 1 on visuaalisesti esitetty kuvaus edellä mainittujen uhkakuvien sijoittumisesta rajaturvallisuuden – tai yleisemmin turvallisuuden – riskiasteikolle. Vasen akseli erottelee uhkien tasoja tai vaikutuksia (raja)turvallisuuteen, jossa edetään normaalitilanteesta kohti aseellista hyökkäystä. Ala-akselilla ilmaistaan lisäksi ikään kuin uhan asteisuutta, jossa rikollisuus sekä laitton maahantulo on ensiaste ja Ukrainan sotaan 2022 rinnastettava tilanne viimeinen. Kuvaus on siten progressiivisesti nouseva edeten vähiten vaikuttavasta ilmiöstä kohti vakavampaa.



Kuvio 1. Rajaturvallisuuden eskalaatio.<sup>56</sup>

<sup>56</sup> Pitkäniitty 2023, s. 3 ja 10.

Puola 2021 esimerkillä viitataan todennäköisimmin kesällä 2021 tapahtuneeseen vaikutusoperaatioon muun muassa Puolan rajoilla, jossa Valko-Venäjää syytettiin siirtolaiskriisin käynnistämisestä tarjoamalla pakolaisille kuljetuksen maan pääkaupungista Minskistä Puolan rajalle. Käytännössä kyse on kuvion mukaisesti yhdenlaisesta painostamisesta, kun toinen valtio tahallisesti luo painetta naapurivaltionsa rajalle turvapaikanhakijoita hyväksikäyttämällä. Ks. Roth 2021 ja Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 12.

Painostuksen ja aseellisen hyökkäyksen rajamaastoon sijoittuvassa Krimin miehityksessä helmikuussa 2014 Venäjän tunnuksettomat erikoisjoukot – ns. ”vihreät miehet” – valtasivat Ukrainalle kuuluvan Krimin niemimaan ja näennäisen äänestyksen jälkeen niemimaa liitettiin laittomasti osaksi Venäjää. Suomessa miehitys osaltaan aikaansai aluevalvontalain muutokseen sallimaan voimakeinojen käytön myös valtiollisesti tunnuksettomaan sotilaalliseen toimijaan. Ks. Lahtinen 2019 ja HE 56/2017 vp.

## *2.2.2 Rajaturvallisuuden ylläpitämistä tukevat toimivaltuudet välineellistetyn maahantulon näkökulmasta*

Rajaturvallisuuden ylläpitämisen moninaisuuden sekä siihen kohdistuvien uhkien skaalan takia tehtäväkentän hoitamiseksi laadittujen toimivaltuuksien kirjo on muodostunut kattavaksi aloittaen yleisluontoisista toimivaltuuksista ja siirtyen rajavartiomiehelle säädettyjen erityisten valtuuksien kautta aina ministeriötason päätöksentekoa vaativiin toimiin asti<sup>57</sup>. Huomionarvoista on näiden toimivaltuuksien asteisuus: osaa voidaan käyttää yleisesti, joitain vain erityisissä tilanteissa ja osa valtuuksista on suoraan rajavartiioviranomaisen<sup>58</sup> tai rajavartiomiehen käytettävissä, mutta joihinkin tarvitaan valtionjohtotason päätös. Luonnollisesti RVL:n jokapäiväisten tehtävien hoitoon tarvittavat toimivaltuudet ovat käytettävissä useimmiten ilman mitään erityistä päätöstä. Tällaisia ovat esimerkiksi erilaiset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen keskittyvät valtuudet.

Vaikka yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat pykälät eivät suoraan toteuta rajaturvallisuuden ylläpitämistä, ne välillisesti edesauttavat rajavalvonnan turvallista toteuttamista, estävät tilanteen eskaloitumista ja tätä kautta tukevat kokonaisvaltaista rajaturvallisuutta. Näitä valtuuksia ovat erityisesti rajavartiolain 20 §, jossa säädetään Rajavartiolaitoksen oikeudesta huolehtia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisestä rajanylityspaikalla, toimittilassaan ja hallinnassaan olevalla alueella silloin, kun poliisi on estynyt sitä tekemästä sekä tähän liittyviä toimivaltuuksia määrittävä 32 §. Lisäksi rajavartiomiehellä on 35 §:n mukaan oikeus voimakeinojen käyttöön. Ensin mainittua pykälää on perusteltu häiriöllisen toiminnan mahdollisilla tavoitteilla haitata tai jopa estää RVL:n kykyä toteuttaa rajaturvallisuuden ylläpitämisen ydintehtävää ja lopulta maanpuolustuksellista tehtävää. Tämä voi pykälän esitöiden mukaan altistaa vakaville yleistä turvallisuutta vaarantaville uhille esimerkiksi, jos toiminnan seurauksena RVL:n valmiuden tehostaminen tai puolustusvalmiuden kohottaminen estyisi. Pykälää perustellaan myös valtakunnan yleisellä turvallisuudella, mitä sisäiseen turvallisuuteen ja puolustuskykyyn kohdistuva uhka voisi vaarantaa. Samantyyppisiä argumentteja esitetään luonnollisesti myös 32 §:n osalta, jossa tarkemmin säädetään rajavartio-

---

<sup>57</sup> HE 63/2022 vp, s. 24. Esityksessä mainitaan useita normaaliolojen häiriötilanteisiin tarkoitettuja toimivaltuuksia. Tämän tutkielman näkökulmat ja rajaukset huomioiden tästä listauksesta on jätetty ulkopuolelle rajavartiolain 29 § teknisestä valvonnasta, 38 a § miehittämättömän ilma-aluksen kulkuun puuttumisesta, 38 b § vesiliikenteen tilapäisestä keskeyttämisestä ja rajoittamisesta sekä 54.4 § rajavyöhykeluvan peruuttamisesta ja 57.2 § rajavyöhykeilmoituksen edellyttämisestä niiden vähäisen merkityksen vuoksi. Muiden esityksessä mainittujen pykäläiden merkitystä välineellistetystä maahantulossa tarkastellaan erikseen.

<sup>58</sup> Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 4 §:n mukaan rajavartiioviranomaisia ovat esimerkiksi alueelliset raja- ja merivartiostot.

miehen oikeudesta esimerkiksi ohjata, kieltää tai rajoittaa liikkumista tai hajottaa väkijoukko, mikäli kokoontuminen vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta.<sup>59</sup>

Näiden ohella 35 §:n 1 momentin mukaan

Rajavartiomiehellä on virkatehtävää suorittaessaan oikeus, jollei muualla laissa toisin säädetä, vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi käyttää sellaisia tarpeellisia voimakeinoja, joita voidaan pitää puolustettavina. Rajavartiomiehen voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon virkatehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonais-arvosteluun vaikuttavat seikat. Jos voimakeinojen käyttäminen on välttämätöntä, on niitä käytettävä vain siinä määrin ja siihen saakka, kun laissa säädetyn virkatehtävän<sup>60</sup> suorittamiseksi välttämättä on tarpeen (lievimmän keinon periaate).

Käytännössä voimakeinoja on mahdollista pykälän mukaisesti käyttää vain yksittäisessä realisoituneessa tilanteessa, jossa muita vaihtoehtoja ei ole.

Perustuslakivaliokunta on painottanut valtiolle kuuluvaa oikeutta päättää sekä ulkorajojensa turvallisuudesta että maahan saapuvista henkilöistä<sup>61</sup>. Kun ensimmäinen ilmentyy yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toimivaltuuksien kautta, jälkimmäistä toteutetaan rajatarkastuksilla sekä rajojen muun valvonnan toimenpiteillä. Tällöin näihin liittyvät valtuudet spesifioivat rajaturvallisuuden ylläpitämisen ytimen. Tehtäväkokonaisuutta määrittää olennaisilta osin Schengenin rajasäännöstö, johon rajavartiolain 28 § rajavalvontaa koskevista toimivaltuuksista pohjautuu. Pykälän ensimmäisessä momentissa on yhteensä 11 kohtaa, joissa on ilmaistu oikeudesta ilman rikosepäilyä muun muassa suorittaa Schengenin rajasäännöstön 8 artiklassa täsmennetyt toimenpiteet henkilöiden maahantuloedellytysten selvittämiseksi sekä estää valtakunnan alueelle pääsy sellaisilta kolmannen maan kansalaisilta, joilla ei ole siihen oikeutta. Kyse on Rajavartiolaitoksen ydintehtävän toteuttamiseen liittyvistä päivittäisistä toimenpiteistä. Rajatarkastusten ja rajojen valvonnan toimenpiteiden perimmäisenä päämääränä on ehkäistä rajanylitysliikenteen kautta realisoituvat sisäisen turvallisuuden uhat.

Rajavartiolaitoksen asema turvallisuusviranomaisena tarkoittaa näiden arkipäiväisten toimien ohella myös varautumista normaalista poikkeaviin tilanteisiin. Edellä kuvatuista toimi-

---

<sup>59</sup> HE 201/2017 vp, s. 29–30 ja 32. Esim. väkijoukon hajottamista on perusteltu suuren väkijoukon häiritsevän toiminnan vaikutuksilla rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja sitä kautta muun muassa valmiuden kohottamiseen.

<sup>60</sup> Virkatehtävällä viitataan muun muassa yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Ks. HE 6/2005 vp, s. 118.

<sup>61</sup> PeVL 15/2022 vp, kohta 8 ja PeVL 16/2022 vp, kohta 7. Ks. myös M.N. ja muut v. Belgia 2020, kohta 124.

valtuuksista astetta raskaammat valtuudet ovat rajavartiolain 39.3 § kiinteistöjen käyttöoikeudesta sekä 39 a § omaisuuden tilapäisestä luovutusvelvollisuudesta ja palveluiden tilapäisestä suoritusvelvollisuudesta. Näiden käyttöä ei voida enää perustella täysin tavanomaisten toimien tai tilanteiden yhteydessä, sillä molempien soveltaminen on rajoitettu koskemaan vain välttämätöntä tarvetta muun muassa rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän syyn vuoksi. Pykälää ei siten ole mahdollista soveltaa ikään kuin varmuuden vuoksi vaan tilanteen on edellytettävä kyseistä toimivaltuutta. Rajavartiolain 39.3 §:ssä säädetään Rajavartiolaitoksen oikeudesta tilapäisesti käyttää muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä esimerkiksi rajaturvallisuuden ylläpitämisen kannalta välttämättömän syyn vuoksi. Välttämättömyyttä on perusteltu esimerkiksi laajamittaisen maahantulon tarpeilla tai muulla vaativalla rajaturvallisuustilanteella, jossa RVL:n lisäjoukkoihin liittyvät syyt edellyttäisivät kiinteistöjen tilapäistä käyttöönottoa<sup>62</sup>. Vaativana rajaturvallisuustilanteena voidaan kiistämättä pitää muuttoliikettä hyväksikäyttävää painostamista jäljempänä käsiteltyjen syiden vuoksi.

Rajavartiolain 39 a § säädettiin vuoden 2022 rajavartiolain päivitysten yhteydessä uutena säädöksenä. Sen mukaan

Vähintään kapteenin tai kapteeniluutnantin<sup>63</sup> arvoisella rajavartiomiehellä on oikeus, jos rajajärjestyksen ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseen, alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen tai puolustusvalmiuden ylläpitämiseen ja kehittämiseen liittyvän Rajavartiolaitoksen kiireellisen yksittäisen tehtävän suorittaminen sitä välttämättä edellyttää eikä tilanteen hallitseminen muutoin ole mahdollista:

- 1) määrätä yksityishenkilö, yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö antamaan lyhytaikaisesti, enintään seitsemäksi vuorokaudeksi kerrallaan, Rajavartiolaitoksen käyttöön tehtävän suorittamisessa tarvittavia kulkuneuvoja, työkoneita ja muuta kalustoa, elintarvikkeita, viesti- ja tietoliikenneyhteyksiä ja -välineitä sekä muita välineitä ja tarvikkeita sekä poltto-, voitelu- ja muita aineita;
- 2) määrätä tarvittavia palveluja tarjoava yksityinen elinkeinonharjoittaja tai yksityinen yhteisö suorittamaan käyvän hinnan mukaista korvausta vastaan lyhytaikaisesti, enintään seitsemän vuorokautta kerrallaan, Rajavartiolaitokselle tehtävän suorittamiseksi tarvittavia majoitus-, kuljetus-, korjaamo-, huolto- ja rakentamispalveluja, tieto- ja viestintätekniisiä palveluja tai muita vastaavia palveluja.

Pykälä käyttöä perustellaan hallituksen esityksessä poikkeuksellisten tilanteiden kautta, mutta sitä ei ole suoraan liitetty välineellistettyyn taikka laajamittaiseen maahantuloon<sup>64</sup>. Myös

---

<sup>62</sup> HE 201/2017 vp, s. 21. Pykälän päätöksenteosta ks. puolustusvoimista annetun lain (551/2007) 14 §:n 3–4 momentit, joissa säädetään mm. kiinteistön käytön sopimisesta sekä päätöksentekotasosta Puolustusvoimissa.

<sup>63</sup> Voidaan puhua myös yleisjohtajatasoisesta Rajavartiolaitoksen virkamiehestä. Ks. HE 94/2022 vp, 26.

<sup>64</sup> Ks. HE 94/2022 vp, s. 9 ja 26–28.

sääntelyn luonne vain yksittäiseen tehtävään tarkoitettuna tekee siitä haasteellisen liitettäväksi suoraan tällaiseen tilanteeseen, vaikka sanamuoto ei sen käyttöä pois suljeka. Pykälä kuitenkin vertautuu valmiuslain uuteen 122 a §:ään (kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuus suorittaa kuljetuksia), mikä voi ainakin käsitteellä tasolla linkittää säännöksen myös hybridi-vaikuttamiseen. On kuitenkin huomioitava, että rajavartiolaiton säädös on tiukasti sidottu yksittäisen tehtävän suorittamiseen, mikä on selkein erottava tekijä sen ja valmiuslain 122 a §:n välillä.<sup>65</sup> Oikeus ei siten ole yleispätevä. Koska toimivallassa on kyse velvoittavasta tilanteesta, se on perusoikeuksien näkökulmasta toissijainen toimenpide.

Kuvatut pykälät varmistavat rauhallisten rajaolojen säilymisen yleistasoisten toimivaltuuksien jatkona. Tähän indikoi niin vaatimus välttämättömästä soveltamisesta kuin myös niissä edellytetty vähintään yleisjohdon tasoinen päätöksenteko. Tämä päätöksentekotasoo muodostaa toisen lähtökohdan toimivaltuuksien luokittelulle, sillä se osaltaan määrittää sääntelyn käyttö-tarkoitusta. Siinä, missä rajavartiomiehen tai yleisjohdon päätöksellä käytössä olevat valtuudet ilmentävät tilanteeseen reagoimista matalalta toimeenpanotasolta hyvinkin joustavasti ja nopeasti, päätöksentekotason korottaminen on väistämättä astetta hitaampi mekanismi. Tästä voidaan johtaa käsitys, mitä matalammalla tasolla päätös voidaan tehdä, sitä vähemmän vakaviin tilanteisiin säännös on tarkoitettu. Lisäksi päätösvalta viittaa sääntelyn asemoitumiseen erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Mainitut seikat ovat selkeästi näkyvissä rajavartiolaiton 15 ja 16 §:ssä, joissa säädetään sisärajavalvonnan palauttamisesta ja ulkorajavalvonnan tehostamisesta. Säännöksiä voidaan pitää rajavartiolaiton osalta voimakkaimpina reaktioina häiriötilanteisiin ennen kaikkea niiden kansainvälis-oikeudellisten liittymäkohtien takia<sup>66</sup>. Kuitenkin rajaturvallisuuden uhkakuvien lähtökohtainen ilmentyminen Suomen itäpuolella tekee 15 §:stä valitun tilanteen kontekstissa epäolennaisen<sup>67</sup>.

---

<sup>65</sup> HE 94/2022 vp, s. 27. Toimivaltuuden on kuitenkin katsottu osittain rinnastuvan valmiuslakiin sisältyvään sääntelyyn. Ks. *Ihanus* 16.6.2022, s. 5.

<sup>66</sup> 15 § liittyy suoraan Schengenin rajasäännöstöstä tuleviin periaatteisiin ja 16 §:llä on merkitystä palautuskiellon ja joukkokarkotuskieltojen näkökulmasta. Lisäksi molemmat puuttuvat perustuslain 9 §:ssä säädettyyn liikkumis-vapauteen. Rajavartiolaiton 16 §:n osalta asiaa käsitellään tarkemmin jäljempänä, mutta pykälän ihmisoikeus-kytköksiä on käsitelty esimerkiksi sitä koskeissa perusteluissa (HE 94/2022 vp).

<sup>67</sup> Toisaalta 15 §:llä voi olla merkitystä hallittaessa tilannetta, jossa johonkin toiseen Euroopan valtioon suuntautuu laajamittaista tai välineellistettyä maahantuloa. Tällöin maahantulo Suomeen tapahtuu sisärajojen kautta sekundääriliikkeinä ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen voidaan toteuttaa ottamalla käyttöön sisäraja-tarkastukset. Ks. Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, s. 43.

Rajavartiolain 16 §:ää voidaan pitää rajaturvallisuuden ylläpitämisessä normaaliolojen lainsäädännön keinoin periaatteellisesti viimeisenä toimenä sen kohdistuessa välineellistetyn maahantulon ydinkoneistoon eli maahantuliin. Pykälän 1–5 momenttien mukaan

Valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen tai rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle<sup>68</sup> tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Sisäministeriö päättää kiireellisissä tilanteissa tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Sisäministeriön on esiteltävä tekemänsä päätös viipymättä valtioneuvoston yleisistunnolle.

Valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi, ja jos kyse on:

- 1) lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantuliin määrästä; tai
- 2) tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa.

Jos valtioneuvosto on tehnyt 2 momentissa tarkoitetun päätöksen, kansainvälistä suojelua voi hakea Suomen valtakunnanrajalla vain sellaisessa rajanylityspaikassa, johon kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty. Tästä voidaan yksittäisessä tapauksessa poiketa ottaen huomioon lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeudet.

Rajanylityspaikkoja ei saa sulkea, rajanylitysliikennettä ei saa rajoittaa eikä kansainvälisen suojelun hakemista saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön mainitun uhan torjumiseksi. Sisäministeriön on tiedotettava tässä pykälässä tarkoitetusta päätöksestä riittävässä laajuudessa.

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

Rajavartiolain 16 § on vahvasti kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa kuvattuihin yksilön oikeuksiin puuttuva säännös. Pykälän viidennen momentin mukaisesti se linkittyy EU:n vapaan liikkuvuuden periaatteisiin sekä oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua. Viimeksi mainittua määrittää eurooppalaisessa kontekstissa erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 18–19/1990, SopS 85–86/1998, Euroopan ihmisoikeussopimus, EIS) 4 lisäpöytäkirjan 4 artikla, jossa säädetään ulkomaalaisten joukko-

---

<sup>68</sup> Hallituksen esityksen mukaan tällä viitataan muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden tai ääriliikkeiden toiminnasta aiheutuvan väkivallan tai muiden törkeiden rikosten määrän kasvuun, terroritekoihin taikka väestöryhmien tai näiden ja viranomaisten välisiin jännitteisiin pohjautuviin mellakoihin. Ks. HE 94/2022 vp, s. 19.

karkotusten kiellosta<sup>69</sup>. Tämä tarkoittaa, ettei maasta saa poistaa ryhmää ilman sen jäsenten tilanteiden tapauskohtaista harkintaa ja arviointia. Artiklan voidaan katsoa soveltuvan myös esimerkiksi tilanteeseen, jossa turvapaikanhakijaryhmä käännytetään valtakunnan rajalta.<sup>70</sup> Pohjimmiltaan joukkokarkotusten kieltä perustuu EIS:n 3 artiklaan, jossa säädetään kidutuksen ja muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kielloista. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien (EIT) on oikeuskäytännössään nostanut esiin näiden kieltojen välistä suhdetta, sillä henkilön palauttaminen maahan, jossa tätä uhkaa esimerkiksi kuolemanrangaistus, altistaa 3 artiklan loukkaamiselle<sup>71</sup>.

Sekä hallituksen esityksessä rajavartiolaitoksen muuttamisesta että tätä koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan oikeuden hakea turvapaikkaa olevan kansainvälisessä oikeudessa säädetty varauksettomaksi oikeudeksi. Tämä tarkoittaa, ettei siitä voida poiketa edes yleisen hätätilan eli poikkeusolojen aikana.<sup>72</sup> Tapauksessaan *N.D. ja N.T. v. Espanja* (2020) EIT on todennut, että Schengen-alueen periaatteitten takia ulkorajan ylittäminen ja turvapaikkahakemuksen jättäminen edellyttää tosiasiallista pääsyä näiden menettelyjen piiriin ulkovaltion rajoilla. Koska Schengen-alueelle on mahdollista saapua vain virallisia rajanylityspaikkoja pitkin, on näitä ylityspaikkoja oltava riittävä määrä mainitun oikeuden toteuttamiseksi. Tämän takia turvapaikanhakuoikeutta ei voida kansallisesti evätä kokonaan, sillä se tekee palautuskiellon loukkaamisen kautta EIS:n henkilöä vainolta ja epäinhimilliseltä kohtelulta suojaavat artiklat tehottomiksi.<sup>73</sup>

Lyhyesti sanottuna Suomella on oikeus ja velvollisuus valvoa ulkorajojaan<sup>74</sup>, mutta tosiallinen mahdollisuus hakea turvapaikkaa on taattava myös poikkeusoloissa. Koska rajavartiolaitoksen 16 § kuitenkin mahdollistaa tämän oikeuden rajoittamisen, säännöksen käyttöönotto on jännitteinen kysymys. Tästä huolimatta sen voidaan nähdä tuovan välineellistetyin maahantulon hallintaan merkittävää etua, sillä se estää tällaisessa tilanteessa turvaa hakevien ihmisten sekaan

---

<sup>69</sup> Tematiikasta säädetään niin ikään Euroopan unionin perusoikeuskirjan 18 ja 19 artikloissa, joista ensimmäisen mukaan oikeus turvapaikkaan on taattu. Jälkimmäinen artikla määrittää joukkokarkotuksien ja palautuksen, karkottamisen tai luovuttamisen olevan kielletty sellaiseen maahan, jossa henkilöä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus taikka kohtelu. Palautus- ja joukkokarkotusten kieltä on kansallisesti tunnustettu perustuslain 9 §:n 4 momentissa.

<sup>70</sup> Pellonpää *et al.* 2018, s. 1106–1107.

<sup>71</sup> Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta 1989, kohdat 88 ja 91. Ks. myös *N.D. ja N.T. v. Espanja* 2020, kohta 188. Kuitenkin 3 artiklan loukkaamisen toteutumista tilanteissa, joissa ulkomaalainen poistetaan maasta, pidetään korkeana. Ks. Pellonpää *et al.* 2018, s. 436.

<sup>72</sup> HE 94/2022 vp, s. 33 ja PeVL 37/2022 vp, kohta 20. Kielto poiketa oikeudesta hakea kansainvälistä suojelua on esitetty EIS:n 15 artiklan 2 kohdassa kieltä poiketa EIS:n 3 artiklasta.

<sup>73</sup> *N.D. ja N.T. v. Espanja* 2020, kohdat 184 ja 209.

<sup>74</sup> Esim. HE 94/2022 vp, s. 33.

ujuttautuneiden järjestäytyneen rikollisuuden ryhmittymien tai muiden rikollisilla tarkoituksella liikkuvien pääsyä Suomen ja Euroopan alueelle. Lisäksi sillä on mahdollista allokoida ihmisvirta viranomaisten resurssien kannalta tarkoituksenmukaisesti.<sup>75</sup> Käytännössä 16 § on rajavartiolain viimeinen puskuri hillitsemään edellisessä luvussa esiin tuotujen maahantuloon liittyvien turvallisuusriskien toteutuminen. Tätä tulkintaa tukee myös sääntelyn ehkäisevä tavoite estää tilanteen eskaloituminen poikkeusoloiksi<sup>76</sup>. Kuitenkin erityisesti pykälän toista momenttia kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä on pidetty soveltamiseltaan hyvinkin äärimmäisenä tilanteena, jonka käyttö olisi korkean kynnyksen takana siihen sisältyvän välttämättömyyskriteerin sekä sen taustalla olevan vakavan uhkatilanteen takia<sup>77</sup>. Samaa tulkintaa voidaan soveltaa myös pykälän ensimmäisen momentin valtuuksiin.

Kuvattujen toimivaltaa lisäävän sääntelyn ohella toinen merkittävä sääntelykokonaisuus hybridivaikuttamiseen vastaamisessa on voimavaroja eli resursseja tukevat valtuudet. Tulkinta voidaan lopulta palauttaa valmiuslainsäädäntöön kuuluvaan normaalisuusperiaatteeseen, jonka poikkihallinnollinen ulottuvuus velvoittaa ratkaisemaan yhden hallinnonalan ongelmat ensisijaisesti toisen hallinnonalan resursseilla ennen valmiuslakia<sup>78</sup>. Tämän vuoksi kuvattujen toimien oheen on olennaista tarkastella myös Rajavartiolaitosta koskevia virka-apuun ja muihin erityisesti henkilöresursseja lisääviin toimivaltuuksiin liittyviä säännöksiä. Virka-avusta säädetään rajavartiolain 78–79 pykälissä. Keskeisimpänä voidaan kenties pitää Puolustusvoimien antamaa virka-apua viranomaisten omistaessa keskenään samantyyppisiä resursseja sekä toisaalta 15 a §:ssä säädettyä tukea Euroopan raja- ja merivartiostolta. Muiden viranomaisten velvollisuudesta antaa RVL:lle sellaista tarpeellista virka-apua, jonka antamiseen asianomainen viranomaisena on toimivaltainen, säännellään rajavartiolain 78 §:ssä, joka toimii yleisenä säännöksenä.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> HE 94/2022 vp, s. 11 ja 33.

<sup>76</sup> Esim. HE 94/2022 vp, s. 21.

<sup>77</sup> *ibid.* Ulkorajojen valvonnan tehostamista on kuitenkin hyödynnetty covid-19-pandemian yhteydessä keväällä 2020. Valtioneuvosto teki tuolloin päätöksen rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja rajanylityksien rajoittamisesta. Huomionarvoista on kuitenkin, ettei jälkimmäinen rajoitus ollut tuolloin teoriassa mahdollista, sillä pykälän sanamuoto ei tällöin käsittänyt muuta kuin rajanylityspaikan sulkemisen määräajaksi tai toistaiseksi. Sisäministeriön muistiossa tuodaan kuitenkin esiin, että asiassa sovellettiin 16 §:n asiasisältöisiä periaatteita. Ks. VN päätös SM/2020/21; SM muistio 17.3.2020, s. 2 ja HE 94/2022 vp, s. 7.

<sup>78</sup> *Aine et al.* 2011, s. 136.

<sup>79</sup> Lisäksi poliisiin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen yhteistoiminnasta annetussa laissa (687/2009) säädetään näiden organisaatioiden toiminnasta toisen viranomaisen puolesta tai apuna. Lain 8 § mukaan PTR-viranomaiset edistävät tehtäviensä ja toimivaltuuksiensa puitteissa toistensa tehtäviin kuuluvia yleisen järjestyksen ja turvallisuuden, tavaroiden maahantuonnin ja maastaviennin, henkilöiden maahantulon ja maastalähdön sekä ulkomaalaisten maassaolon laillisuuden valvontaa.

Puolustusvoimien antama virka-apu on ilmaistu 79 §:ssä. Sen ensimmäisen momentin mukaan Rajavartiolaitoksella on oikeus saada PV:ltä virka-apuna muun muassa rajaturvallisuuden ylläpitoon kotimaassa liittyvän tehtävän suorittamiseksi tarpeellista kalustoa, henkilöstöä ja erityisasiantuntemusta, jos virka-avun antaminen ei vaaranna PV:lle säädettyjen muiden tehtävien suorittamista. Virka-apua ei ole rajattu minkään yksittäisen tilanteen kautta, vaan se on ulotettu kaikkiin RVL:n keskeiseen tehtäväkenttään sisältyviin häiriötilanteisiin<sup>80</sup>. Sääntelyä on näin ollen mahdollista hyödyntää adaptiivisesti, mutta toisaalta virka-apusääntelyyn liittyy näkökulma sen taustalla olevista tarpeista. Edellytys virka-avun pyytämiseen voi nimittäin syntyä täysin erityyppisistä lähtökohdista kuin edellä esitetyt erityistoimivaltuudet, joissa käyttö on sidottu välttämättömään tarpeeseen käytännössä poikkeuksellisen tilanteen takia. Toisin sanoen virka-apua ei ole tarkoitettu käytettäväksi ainoastaan häiriötilanteissa vaan myös esimerkiksi kaluston puute voi edellyttää sen pyytämistä. Tästä viestii myös 79 §:n kolmanteen momenttiin sisällytetty virka-apua koskeva päätöksenteko, joka on pääsääntöisesti RVL:n esikunnan tai kiireellisessä tilanteessa virka-apua tarvitsevan hallintoyksikön tehtävä.

Puolustusvoimien lisäksi toinen keskeinen operatiivinen yhteistyöelin on Euroopan raja- ja merivartiostovirasto Frontex. Rajavartiolain 15 a §:n 1 momentin mukaan

Valtioneuvoston yleisistunto päättää eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta sekä asetusten (EU) N:o 1052/2013 ja (EU) 2016/1624 kumoamisesta annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896, jäljempänä *raja- ja merivartiostoasetus*, 37 artiklan 2 kohdassa tarkoitetun nopean rajaintervention käynnistämistä koskevan pyynnön esittämisestä Euroopan raja- ja merivartiostolle. Jos yleiseen järjestykseen, sisäiseen turvallisuuteen tai kansanterveyteen kohdistuva uhka kuitenkin välttämättä edellyttää pyynnön kiireellistä esittämistä, sisäministeri voi esittää pyynnön, kunnes valtioneuvoston yleisistunto ratkaisee asian.

Mainitussa raja- ja merivartiostoasetuksen kohdassa ilmaistaan Frontexin käynnistämästä nopeasta rajainterventiosta jäsenvaltioon kohdistuvien erityisten ja suhteettomien haasteiden vuoksi. Nämä haasteet liittyvät ennen kaikkea tilanteeseen, jossa ulkorajoille saapuu suuri määrä jäsenvaltion alueelle ilman lupaa pyrkiviä kolmansien maiden kansalaisia.<sup>81</sup> Pykälää pidetään kansallisesti verrattain poikkeuksellisenä toimenpiteenä, jossa sen käyttöä punnittaisiin omien voimavarojen riittävyyteen<sup>82</sup>. Näin ollen RVL:n resurssien puutteita

---

<sup>80</sup> HE 201/2017 vp, s. 23.

<sup>81</sup> Mainitun artiklan 4 kohdan mukaan interventioon voi kuulua esimerkiksi muuttoliikkeen hallintaa tavanomaisten rajatarkastustoimenpiteiden, kuten henkilöllisyyden selvittämisen, kautta. Lisäksi artiklan 1 kohta määrittää yhteisoperaatioiden käynnistämisestä jäsenvaltion pyynnöstä esimerkiksi teknisen ja operatiivisen lisäavun antamiseksi, jotta jäsenvaltio voi täyttää ulkorajojen valvontaa koskevat velvoitteensa. Koska tähän ei kuitenkaan ole kansallisesti nimenomaista säännöstä, sitä ei tarkastella tutkielmassa.

<sup>82</sup> HE 219/2008 vp, s. 33.

pyrittäisiin ensisijaisesti ratkaisemaan muiden hallinnonala-, viranomais- tai henkilöstö-resurssien avulla.

Toinen merkittävä henkilöresursseja lisäävä sääntelykokonaisuus on asevelvollisten ja naisten vapaaehtoista asepalvelusta suorittavien käyttö Rajavartiolaitoksen toiminnan tukena. Tästä säädetään ensinnäkin Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 30 §:ssä ja tarkemmin rajavartiolain 34 d §:ssä. Toimivaltuutta on mahdollista soveltaa tilapäisesti vain, mikäli se on rajaturvallisuuden ylläpitämiseen liittyvän syyn tai muun Suomen turvallisuusympäristöstä ilmenevän tarpeen vuoksi välttämätöntä. Esimerkiksi laajat häiriötilanteet, kuten laajamittainen maahantulo, tai RVL:n sotilaallisen valmiuden kohottaminen voisivat laukaista tällaisen välttämättömän tarpeen. Varusmiehet toteuttaisivat tilanteessa yksinkertaisia rajavalvontaan liittyviä tehtäviä, jotka on eritelty rajavartiolain 34 d §:ssä. Käytännössä pykälä mahdollistaa koulutettujen rajavartiomiesten vapautumisen muiden kriittisten tehtävien hoitamiseen, mikä turvaa resurssien riittävyyttä epätavallisissa tilanteissa.<sup>83</sup> Päätöksen asepalvelusta suorittavien käytöstä tekee rajavartiolain 34 e §:n mukaan toimialuetta koskevan alueellisen rajavartioviranomaisen päällikkö. Samalla tavalla toiminnan tukena voidaan hyödyntää rajavartiolain 34 g §:n mukaisesti myös rajavartijan peruskurssin opiskelijoita. Tarkemmin rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:ssä säädetään rajavartijan peruskurssin opiskelijan määräämisestä suorittamaan muita kuin koulutukseen liittyviä tehtäviä, jos se on tarpeen vakavien erityistilanteiden hoitamiseksi.<sup>84</sup>

Kolmas eräänlainen sääntelykokonaisuus toimivaltaa ja resursseja lisäävien säännöksiensä ohella on rajavartiolain 50 § esteiden rakentamisesta. Pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään maa- tai vesialueen omistajan tai haltijan velvollisuudesta sallia rajavyöhykkeellä valtion kustannuksella aidan tai muun esteen rakentamisen, jos se on välttämätöntä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Hallituksen esityksen mukaan varsinaisen raja-aidan lisäksi olisi mahdollista rakentaa pysyviä tai tilapäisiä esteitä esimerkiksi puomeista, hidastetöyssiä, betoniporsaista tai hiekka- ja lumivalleista. Käytännössä esteet toimitettiin tietynlaisena turvatoimenpiteenä varsinkin välineellistetyin maahantulon tilanteissa, sillä ne jarruttaisivat laittomasti maahan tulevien rajanylitystä ja edesauttaisivat näin heidän kiinnisaamistaan raja-alueella. Kiistämättä

---

<sup>83</sup> HE 201/2017 vp, s. 38. Sääntely koskee myös PV:n palveluksessa olevia varusmiehiä virka-apusääntelyn mukaisesti. Eräällä lailla samankaltaisesta tilanteesta oli kyse Uudenmaan liikkumisrajoituksissa, kun poliisi sai virka-apuna PV:ltä varusmiehiä valvomaan näitä rajoituksia, mikä turvasi poliisin resursseja muiden sen lakisääteisiin tehtävien hoitoon. Ks. Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 113; HaVM 16/2018 vp, s. 8 ja Puolustusvoimien tiedote 2020.

<sup>84</sup> Lisäksi rajavartiolakiin on valmisteilla esitys koskien Raja- ja merivartiokoululla opiskelevien kadettien hyödyntämistä normaaliolojen häiriötilanteissa. Ks. Sisäministeriö 2023.

selkein esimerkki esteistä on itärajalta rakenteilla oleva pysyvä aita, mutta pykälä mahdollistaa myös väliaikaisten esterakennelmien pystyttämisen muuallekin kuin raja-aukon reunaan.<sup>85</sup>

Yhteenvedona kuvatussa sääntelystä voidaan todeta rajaturvallisuuden ylläpitämistä tuettavan eri asteisilla säännöksillä niin normiperiaatteiden, muiden lainsäädännöllisten lähtökohtien kuin esimerkiksi niiden perusoikeuslottuvuuksien suhteen. Nämä dimensiot ohjaavat osaltaan pykälien käyttöä tilanteen vaatimalla tavalla. Kolikon käänttöpuolena on kuitenkin olosuhteiden ennalta-arvaamattomuus. Vaikka esimerkiksi perusoikeuslottuvuuksista voidaan tehdä joitain päätelmiä toimivaltuuksien suhteesta toisiinsa, uhkien ominaisuudet ja piirteet tai ilmiön sijoittuminen, kertaantuminen taikka muut vastaavat tekijät voivat odottamatta edellyttää käyttämään valtuuksia ohi tämän rakennelman. Edellä kuvattu jäsentely ei täten ole absoluuttinen. Periaatteessa rajavartiolaan pykälää ei ole edes mielekästä rinnastaa toisiinsa, sillä tarve erityyppisten toimivaltuuksien käytölle voi ilmetä hyvinkin vaihtelevista olosuhteista. Toisin sanoen tilanne pitkälti määrittää, mikä toimi on tarpeellinen, olennainen tai välttämätön ja mikä ei. On joka tapauksessa huomattava kaikkien kuvattujen rajavartiolaan toimivaltuuksien olevan tarkoitettu organisaation tavanomaisen toiminnan lisäksi nimenomaan normaaliolojen häiriötilanteisiin – myös niiden vakaviin muotoihin – ei poikkeusoloihin. Poikkeusoloja koskien sääntelyn tärkein tavoite on varautuminen.

---

<sup>85</sup> HE 94/2022 vp, s. 28–29. Raja-aukko kuvaa Suomen ja Venäjän rajan välistä kahdeksan tai kymmenen metrin levyistä aluetta, joka on puoliksi kummankin valtion alueella.

### 3 VALMIUSLAKI, POIKKEUSOLOJEN JA HYBRIDIUHAT

#### 3.1 Valmiuslain tarkoitus, käyttöönottomekanismi ja käyttöperiaatteet

Valmiuslain tehtävänä on lain 1 §:n mukaan erikseen määritellyissä poikkeusoloissa suojata väestöä sekä turvata sen toimeentulo ja maan talouselämä, ylläpitää oikeusjärjestystä, perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvata valtakunnan alueellinen koskemattomuus ja itsenäisyys. Kyse on ennen kaikkea demokraattisten edellytysten, tehtävien ja rakenteiden suojaamisen kautta lopulta normaaliolojen lainsäädännön, sitä koskevien kriteerien sekä yleisesti oikeusvaltiollisen yhteiskunnan toimivuuden turvaamisesta. Toisin sanoen lyhytaikainen poikkeaminen joistain demokratian tai perusoikeuksien periaatteista edistää niiden perustavanlaatuisen olemuksen ylläpitämistä pitkällä aikavälillä mahdollistaen samalla paluun normaalioloihin.<sup>86</sup> Lailla lopulta varmistetaan valtiosäännön jatkuvuus sen ollessa tarkoitettu myös kaikista vakavimpiin häiriötilanteisiin. Voidaan myös sanoa, että valmiuslain olemassaolon tarkoituksena on yhteiskunnan pitäminen normaalitilassa.

Valmiuslakia voidaan luonnehtia eräänlaiseksi yleislaiksi sen pitäessä sisällään kaikkia hallinnonaloja sivuavia tehtäväkenttiä. Poikkeusoloissa käytettävissä olevat toimivaltuudet sisältyvät lain II osaan ja ne keskittyvät ensisijaisesti erilaisiin yhteiskunnan sekä talouden toimintoihin valvonnan ja sääntelyn näkökulmasta<sup>87</sup>. Laki sisältää useita pykäläiä muun muassa säännöstelystä, työvelvollisuudesta sekä väestönsuojelusta, jotka puuttuvat huomattavallakin tavalla yksilön perusoikeuksien toteutumiseen erityyppisten rajoitusten muodossa. Toimivaltuudet on sidottu poikkeusoloihin, mikä tarkoittaa niiden ennalta rajoitettua käyttöä kattamaan joko yksi tai useampi poikkeusolomääritelmä. Kaikkia valmiuslain toimivaltuuspykäläiä ei siten voida käyttää kaikissa poikkeusoloissa eli ne eivät ole tällä tavoin yleisiä. Heikkonen et al. ovat tuoneet tähän liittyen lisäksi esiin lain 3 §:n poikkeusoloperusteista 1–3 kohtien olevan primaarisia perusteita suhteessa pykälän 4 ja 5 kohtien poikkeusoloihin.<sup>88</sup>

Valmiuslain olemassaolo ei tarkoita sen suoraa sovellettavuutta vaan lakia leimaa toimivaltuuksien erillinen käyttöönotto. Voidaan sanoa lain olevan muodollisesti voimassa<sup>89</sup>, mutta

---

<sup>86</sup> HE 63/2022 vp, s. 7; Heikkonen et al. 2018, s. 14 ja Aine et al. 2011, s. 4 Esimerkiksi joitain perusoikeuksia rajoittamalla turvataan muiden perusoikeuksien toteutuminen. Ks. HE 3/2008 vp, s. 30 ja 99.

<sup>87</sup> Heikkonen et al. 2018, s. 23.

<sup>88</sup> Vanhala 2020, s. 505 ja Heikkonen et al. 2018, s. 23. Selvityksessä ei luonnollisesti ole otettu huomioon hybridiuhkia.

<sup>89</sup> Vanhala 2020, s. 505.

valtuudet eivät ole välittömästi sovellettavissa. Kyse on erillisestä päätöksentekomenettelystä, jossa erikseen määritellyt toimivaltuudet säädetään sovellettavaksi. Käyttöönottomennettelyä voidaan kuvata moniportaiseksi tapahtumaketjuksi<sup>90</sup>, jonka pääasiallisesta muodosta säädetään lain 6 §:ssä ja kiireellisestä menettelystä 7 §:ssä. Kiireellisyydestä riippumatta toimivaltuuksien käyttöönotto vaatii taakseen poikkeusolojen toteamisen. Tällä tarkoitetaan 6.1 §:n menettelytapaa, jossa valtioneuvosto yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa toteaa maassa vallitsevan poikkeusolot. Poikkeusolojen arviointi tapahtuu siten ensisijaisesti poliittisessa ympäristössä, vaikka jäljempänä käsiteltävät 4 §:n välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatteet sekä lain funktio toimia viimesijaisena keinona rajoittavatkin poikkeusolojen toteamista kevyin perustein<sup>91</sup>.

Lähtökohtaisesti poikkeusolojen toteamisen funktiona on sallia poikkeuksellinen vastaus ohi normaalitoimien<sup>92</sup>. Tällöin poikkeusolojen virallinen identifiointi aktivoi valmiuslain II osan säännösten soveltamisen, mikä toteutetaan 6.1 §:n mukaisesti valtioneuvoston antamilla käyttöönottoasetuksilla. Käyttöönottoasetus ei kuitenkaan nimensä mukaisesti tarkoita toimivaltuuksien *soveltamista* vaan ainoastaan oikeutta aloittaa niiden käyttö. Käyttöönottoasetuksella siten ilmaistaan, mitä valmiuslain pykälää aiotaan soveltaa ja tämän perusteella annettavilla erillisillä soveltamisasetuksilla määritellään sovellettavien pykälien tarkemmat yksityiskohdat.<sup>93</sup> Käyttöönottoasetus voidaan antaa enintään kuudeksi kuukaudeksi, mutta sitä voidaan 8 §:n perusteella jatkaa uudella maksimissaan kuusi kuukautta voimassa olevalla asetuksella. Ajallinen rajoitus edustaa valmiuslain luonnetta toimia väliaikaisena toimenpiteenä, mitä varmistaa myös lain 11 §. Pykälän mukaan poikkeusolojen päättyessä tai soveltamisedellytysten lakatessa käytössä olevista toimivaltuuksista on luovuttava kumoamalla käyttöönotto- tai jatkamisasetus. Soveltamisedellytysten olemassaoloa on näin ollen myös seurattava jatkuvasti, jottei lain toimivaltuuksia käytetä ilman perusteita.

Käyttöönotto-, soveltamis- ja jatkamisasetukset ovat eduskunnan tarkastusoikeuden alaisia. Käyttöönottoasetusten osalta menettely määrittyy 6 §:n 3 momentissa, jossa ilmaistaan asetusten saattamisesta välittömästi eduskunnan käsiteltäväksi. Käyttöönottoasetus raukeaa, ellei sitä saateta eduskunnalle viikon kuluessa sen antamisesta, mikä estää eduskunnan tarkastusoikeudesta poikkeamisen. Koska nämä asetukset eivät sisällä yksityiskohtaista

---

<sup>90</sup> Aine et al. 2011, s. 138.

<sup>91</sup> PuVM 3/2010 vp, s. 4; Aine et al. 2011, s. 135 ja HE 63/2022 vp, s. 10, 36.

<sup>92</sup> Greene 2020, s. 9. Greenen mukaan poikkeusolojen tai hätätilan julistaminen yksinään on hyödytöntä ilman sen perusteella tapahtuvaa reagointia.

<sup>93</sup> Aine et al. 2011, s. 138 ja Rautiainen 13.3.2020.

erittelyä käyttönotettavista toimivaltuuksista, valmiuslain 10 §:ssä on erikseen säädetty eduskunnan oikeudesta tarkastaa myös yksittäiset soveltamisasetukset. Kyse on kuitenkin niin sanotusta jälkitarkastusoikeudesta, sillä soveltamisasetukset voidaan saattaa täytäntöön välittömästi niiden antamisen jälkeen<sup>94</sup>. Samantyyppinen tilanne on myös lain 7 §:ssä esitetystä kiireellisessä käyttöönotonmenettelyssä. Tällöin lain II osan toimivaltuuksien soveltaminen aloitetaan välittömästi asetusten antamisen jälkeen, mutta vain mikäli asetusten etukäteinen saattaminen eduskunnan käsiteltäväksi vaarantaisi merkittävästi lain tarkoituksen saavuttamista. Menettely ei kuitenkaan poista eduskunnan roolia, vaan asetukset on pykälän toisen momentin mukaan edelleen välittömästi saatettava sen käsittelyyn.

Valmiuslain käyttöönotto ei ole varauksetonta. Valtioneuvoston ja eduskunnan päätöksentekoa toimivaltuuksien valinnassa sekä myös valittujen toimivaltuuksien aktuaalista käyttöä ohjaavat 4 §:n käyttöperiaatteet<sup>95</sup>. Pykälän ensimmäisessä momentissa säädetään välttämättömyys- ja oikeasuhtaisuusperiaatteista. Nämä periaatteet on sidottu lain 1 §:n tarkoitukseen, mikä tarkoittaa välttämättömyyttä lain tarkoituksen saavuttamiseksi ja oikeasuhtaisuutta toimivaltuuden käyttämisellä tavoiteltavaan päämäärään nähden<sup>96</sup>. Lisäksi pykälän toisen momentin normaalisuusperiaate sallii valmiuslain erityistoimivaltuuksien käytön vain, mikäli tilanne ei ole hallittavissa viranomaisen säännönmukaisin toimivaltuuksin. Normaalisuusperiaate ilmentää välttämättömyyden kanssa viimesijaisuutta ja käyttöperiaatteet yhdessä suhteellisen raskaan käyttöönottomekanismien ohella merkitsevät valmiuslain korkeaa soveltamisen kynnystä<sup>97</sup>. Tätä konkreettisesti ilmentää lain aktivointi ainoastaan covid-19-pandemian yhteydessä. Täten valmiuslaki edustaa suomalaisessa oikeusjärjestelmässä erityislaatuista sääntelymallia, sillä sen mahdollistamat toimivaltuudet eivät välttämättä koskaan ole täysimääräisesti käytössä<sup>98</sup>. Lisäksi keskeistä on, ettei valmiuslain soveltaminen tarkoita viranomaisten normaalien toimintakeinojen keskeyttämistä<sup>99</sup>. Toisin sanoen valmiuslaki ja

---

<sup>94</sup> Rautiainen 13.3.2020.

<sup>95</sup> HE 3/2008 vp, s. 34.

<sup>96</sup> Perustuslakivaliokunnan mukaan eri toimivaltuuksien punninnassa ensisijaisena päämääränä on perusoikeuksien kunnioittaminen, jolloin oikeasuhtaisuusperiaatteen funktiona on rajoittaa välttämättömät toimenpiteet sellaisiin, joilla saavutetaan valitut tavoitteet mahdollisimman pienin uhrauksin. Kyse on myös vähäisimmän haitan periaatteesta. Ks. esim. PeVM 9/2020 vp, s. 3 ja Aine et al. 2011, s. 137.

<sup>97</sup> Aine et al. 2011, s. 6; Viljanen 19.5.2022, s. 8 ja Sisäministeriön julkaisu 2022:20, s. 19. Viimesijaisuuden ohella käyttöperiaatteet edustavat valmiuslain väliaikaisuutta – tilanteen normaaliksi palauttaminen valmiuslailla poistaa samalla välttämättömyyden sen soveltamiseen.

<sup>98</sup> Normaalioloissa lain roolina on määrittää vain varautumisen lähtökohdat. Varautumisvelvollisuudesta ja sen johtamisesta säädetään valmiuslain 3 luvussa. Ks. Branders 2021, s. 21 ja Aine et al. 2011, s. 6.

<sup>99</sup> Turvallisuuskomitea 3/2021, s. 2.

tavanomainen lainsäädäntö eivät toimi erillisinä toisistaan. Voidaan myös sanoa, että valmiuslain asema on toimia normaaliolojen lainsäädännön tukijana.

## 3.2 Valmiuslain 3 §:n poikkeusolot

### 3.2.1 Poikkeusolojen määrittelyistä

Poikkeusolot on vakiintunut termi suomalaisessa oikeusjärjestelmässä, mutta kansainvälisessä kontekstissa tyypillisemmin viitataan *hätätilan* käsitteeseen<sup>100</sup>. Termiä käytetään sekä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa että kansalaisyhteiskunta- ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976, KP-sopimus) 4 artiklassa. Molemmissa sallitaan poikkeukset sopimusvelvoitteisiin yleisen, kansakunnan elämää tai olemassaoloa uhkaavan hätätilan aikana. EIS:n 15 artiklan 1 kohdan mukaan

Sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää, korkeat sopimuspuolet voivat ryhtyä toimiin, jotka merkitsevät poikkeamista niiden tämän yleissopimuksen mukaisista velvoitteista, siinä laajuudessa kuin tilanne välttämättä vaatii edellyttäen kuitenkin, etteivät tällaiset toimet ole ristiriidassa valtion muiden kansainvälisen oikeuden mukaisten velvoitteiden kanssa.

Hätätilalle ei aseteta kansainvälisessä oikeudessa mitään nimenomaisia tai tyhjentyviä uhkakuvamäärittelyitä, vaan säännökset on kuvattu mukaisesti jätetty hyvinkin avoimiksi. Sillä ei myöskään tarkoiteta suoraan vakavuudeltaan sotatilaan verrattavaa eli sitä ei tarvitse määrittellä sodan kautta<sup>101</sup>. Lähtökohtana ovat kuitenkin sellaiset olosuhteet, joissa edellytykset normaalin yhteiskuntaelämän jatkumiselle ovat vaarassa tai jo estyneet.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tapauksessaan *Lawless v. Irlanti* (1961) täydentänyt kansakunnan elämää uhkaavan yleisen hätätilan käsitteen tarkoittavan koko väestöön kohdistuvaa poikkeuksellista kriisitilannetta, joka vaarantaa järjestäytyneitä yhteiskuntaelämää<sup>102</sup>. Tulkinnaissa lähdetään siten ensinnäkin tilanteen tietynlaisesta odottamattomuudesta ja toiseksi yhteiskuntaelämään kohdistuvien vaikutusten vakavuudesta. Lisäksi EIT on niin

---

<sup>100</sup> Perustuslaissa ilmaistu poikkeusolokäsite kuitenkin ymmärretään määritelmältään samaksi kuin kansainvälisesti käytetty ”yleisen hätätilan” käsite. Ks. HE 309/1993 vp, s. 75.

<sup>101</sup> Vaikka kansainvälinen oikeus ei edellytä sodan tai siihen rinnastettavan kriisin käsittämistä jonkinlaisena oletuskenaariona, ne nähdään usein kuitenkin poikkeusolojen vakavuusarvioinnin lähtökohdaksi. Myös eurooppalaisessa kontekstissa sotilaallista kriisiä on pidetty oletuksena, johon muut tilanteet voidaan rinnastaa, vaikka sota itsessään ei ole oikeuskäytännössä tulkittu. Ks. *Heikkonen et al.* 2018, s. 13, 30 ja European Court of Human Rights 2022, kohta 8.

<sup>102</sup> *Lawless v. Irlanti* 1961, kohta 28.

kutsutussa Kreikka-tapauksessaan (1969) vielä entisestään täsmentänyt tulkintaa neljällä yleistä hätätilaa koskevalla kriteerillä. Tuomioistuimen mukaan hätätilan on oltava todellinen tai välitön, sen vaikutusten on ulotuttava koko yhteiskuntaan, järjestäytyneen yhteiskuntaelämän jatkumisen on oltava vaarantunut sekä kriisin tai uhan täytyy olla poikkeuksellinen niin, että normaalit yleissopimuksen sallimat toimenpiteet tai rajoitukset ovat selvästi riittämättömät yleisen järjestyksen, turvallisuuden ja terveyden ylläpitämiseksi.<sup>103</sup>

Vaikka kansainväliset määrittelyt hätätilasta ovatkin sanamuodoltaan niukkoja, lähtökohtana tilanteen tulkinnalle on joka tapauksessa normaaliolot. Poikkeuksen tekeminen ei nimittäin ole mahdollista ilman siihen vertautuvaa normaalitilaa. Tällöin kysymys ei välttämättä niinkään ole, mitä poikkeusoloilla tai hätätilalla tarkoitetaan vaan enemmän, millä tavoin poikkeukset tekevät eron normaaliin. EIT asetti Kreikka-tapauksessaan hätätilan edellytykseksi verraten vakavat vaikutukset koko yhteiskuntaan sekä normaaliin toimintojen riittämättömyyden. Myös oikeuskirjallisuudessa on lähdetty siitä käsityksestä, että hätätilanteen on perustavanlaatuisesti uhattava jonkin olemassaoloa, turvallisuutta tai koskemattomuutta. Tällöin mitä tahansa normaalista poikkeavaa tapahtumaa ei voida luokitella hätätilaksi.<sup>104</sup> Myös valmiuslain 4 §:n käyttöperiaatteet edellyttävät toimivaltuuksien käytön takana olevilta olosuhteilta tietynlaista äärimmäisyyttä.

Vaikka EIT ei ole oikeuskäytännössään vaatinut hätätilan väliaikaisuutta, sitä kuvataan kuitenkin useimmiten sellaiseksi odottamattomaksi uhaksi, joka on lyhytkestoinen ja vaatii kiireellistä puuttumista<sup>105</sup>. Termi ei siten viittaa pelkästään aktuaaliseen tilanteeseen vaan myös kriisiin vastaamiseksi vaadittaviin poikkeuksellisiin toimenpiteisiin<sup>106</sup>. Koska poikkeusolot tai hätätila on normaaliin verrattuna jotain epätavallista, niihin vastaaminen vaatii myös epätyypillisiä toimia. Käytännössä poikkeukselliset vastaukset tekevät eron virallisten tai normaaliin lakien toimiin joko keskeyttämällä, rikkomalla tai muuttamalla niitä kokonaan tai osittain. Näin ollen hätätila muodostaa oikeutuksen esimerkiksi virallisten lakien kieltämiin toimenpiteisiin, kuten tavanomaisia perusoikeusrajoituksia laajemmalle meneviin valtuuksiin. Toisekseen se voi mahdollistaa puuttumisen odottamattomaan tai normaaleilla toimilla

---

<sup>103</sup> Tanska, Norja, Ruotsi ja Alankomaat v. Kreikka 1969, kohta 153. EIT on toisaalta vahvistanut, että myös tiettyä aluetta koskeva kriisi voidaan tulkita hätätilaksi. Ks. Irlanti v. Yhdistynyt Kuningaskunta 1978, kohta 205.

<sup>104</sup> *Zuckerman* 2006, s. 523 ja *Greene* 2020, s. 9. Pelkkä poikkeusolojen toteaminen ei voi olla lisätoimivaltuuksien käytön peruste, vaan ”olosuhteiden pitää vaatia erikoistoimenpiteitä.” Ks. *Heikkonen et al.* 2018, s. 33.

<sup>105</sup> European Court of Human Rights 2022, s. 7; *Zuckerman* 2006, s. 523 ja *Gross* 1998, s. 439–440. Kun rinnastetaan hätätilanne normaaliin, hätätila näyttäytyy väliaikaisena, käytännössä lyhyen aikaa tapahtuvana tilanteena eli tilapäisenä poikkeuksena tavanomaiseen.

<sup>106</sup> *Greene* 2020, s. 9.

mahdottomaan tilanteeseen vastaamisen.<sup>107</sup> Myös Kokonaisturvallisuuden sanasto luonnehtii poikkeusoloja olosuhteeksi, ”jossa on niin paljon tai niin vakavia uhkia, että on tarpeen mahdollistaa viranomaisten tavanomaisesta poikkeava toimivaltuuksien käyttö”<sup>108</sup>. Tässä määritelmässä yhdistyvät siten poikkeusolojen tai hätätilan määrittelyn molemmat aspektit.

Poikkeusolot on kansainvälisoikeudellisesta doktriinista poiketen määritelty suomalaisessa oikeusjärjestelmässä tyypiltään nimenomaisiksi ilmaisuiksi. Suomen itsenäisyyden aikana poikkeusoloja on perinteisesti tulkittu sodan kautta, mutta nykyistä edeltävän valmiuslain (1080/1991) säätämisen yhteydessä sotilaallisen konfliktin oheen alettiin esittää myös muunlaisia kriisitilanteita. Valmiuslainsäädännön yhtenäistämistä ja uutta säädösehdotusta valmistelemaan perustetun komitean 1970-luvun lopulla laatiman mietinnön mukaan silloisen valmiuslainsäädännön keskeinen epäkohta liittyi nimenomaan siirtymään normaalioloista sotatilaan. Poikkeusolokäsityksen ei nähty tuolloin kattavan enää vain sotaan rinnastettavia tapahtumia vaan yhä enemmän myös muita erityistoimia vaativia tilanteita, minkä vuoksi vuoden 1991 valmiuslakiin sisällytettiin uudenlainen määrittely poikkeukselliseksi oloiksi. Tämän valmistelun pohjana oli puolustusneuvoston 1970-luvulla hyväksymä kriisityyppi-luokitus, jonka perimä on yhä nähtävissä osana nykyistä poikkeusolomäärittelyä.<sup>109</sup>

Voimassa olevan valmiuslain 3 §:n mukaan poikkeusoloja ovat uusi hybridiuhkia koskeva määritelmä pois lukien

- 1) Suomeen kohdistuva aseellinen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettava hyökkäys ja sen välitön jälkitila;
- 2) Suomeen kohdistuva huomattava aseellisen tai siihen vakavuudeltaan rinnastettavan hyökkäyksen uhka, jonka vaikutusten torjuminen vaatii tämän lain mukaisten toimivaltuuksien välitöntä käyttöön ottamista;
- 3) väestön toimeentuloon tai maan talouselämän perusteisiin kohdistuva erityisen vakava tapahtuma tai uhka, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti vaarantuvat;
- 4) erityisen vakava suuronnettomuus ja sen välitön jälkitila;
- 5) vaikutuksiltaan erityisen vakavaa suuronnettomuutta vastaava hyvin laajalle levinnyt vaarallinen tartuntatauti.

---

<sup>107</sup> Zuckerman 2006, s. 523.

<sup>108</sup> Sanastokeskus TSK ry 2017, s. 61.

<sup>109</sup> HE 248/1989 vp, s. 10, 12 ja Komiteamietintö 2005:2, s. 15. Ks. myös *Aine et al.* 2011, s. 24–25. Merkittävimmät yhtenäisyydet ovat aseellista hyökkäystä, taloudellista uhkaa ja suuronnettomuutta käsittävät poikkeusoloryhmät. Nykyisen ja sitä edeltävän valmiuslain 2 §:n poikkeusolomäärittelyt eivät myöskään ole identtisiä, mikä osoittaa määrittelyn kehittymistä kansallisten ja kansainvälisten käsitysmuutosten valossa.

Hallituksen esityksessä vuoden 1991 valmiuslaiksi on todettu poikkeusololuettelon olevan tyhjentävä, jolloin sen keinotekoinen laajentaminen ei ole mahdollista<sup>110</sup>. Näkemystä ei ole syytä tulkita toisin, sillä myös perustuslain 23 §:n ilmaus ”laissa säädettyjen poikkeusolojen” edellyttää määrittelyjen ehdottomuutta. Valmiuslain käytön ulottaminen näiden perusteiden ulkopuolisiin tilanteisiin ei siis ole perustuslain kannalta mahdollista. Tämä poikkeusolojen laajentumattomuus synnytti yhdessä uudentyypisten uhkakuvien kanssa haastavan kriisilainsäädännön toimintaympäristön, minkä vuoksi perusteita lähdettiin laajentamaan.

### 3.2.2 *Hybridiuhat uutena poikkeusoloperusteena*

Uuden poikkeusolomääritelmän laveus hyvinkin erilaisine vaikuttamisen ilmentymineen kertoo ennen kaikkea siitä, ettei varsinaiselle hybridi vaikuttamisen käsitteelle ole edes kansainvälisesti olemassa yksiselitteistä määritelmää. Hybridi vaikuttamisen termiä käytetään osaltaan synonyyminä esimerkiksi laaja-alaisen vaikuttamisen, hybridisodankäynnin sekä hybridiuhka käsitteiden kanssa, mikä tekee sen määrittelystä haastavaa.<sup>111</sup> Lisäksi uhkien muuttuva luonne on osaltaan rajoittanut määritelmän muodostamista, sillä käsite on pyritty pitämään mahdollisimman adaptiivisena<sup>112</sup>. Käsitteenä *hybridiuhka* tai *hybridi vaikuttaminen* viittaa siten useisiin toimintamuotoihin, joista tässä tutkielmassa esiintyvä muuttoliikkeen hyväksikäyttäminen on vain yksi esimerkki. Tämän vuoksi valmiuslain 3 §:n 6 kohta sisältää yhteensä seitsemän toisistaan eriteltyä olosuhdetta, jotka eivät perustu tarkkoihin yksiselitteisiin tilannemäärittelyihin.

Hallintovaliokunta on valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittista selontekoa koskevassa lausunnossaan todennut hybridiuhkien määrittävän niiden keinojen kautta, joita hybridi vaikuttamisessa käytetään. Tällöin hybridi vaikuttaminen näyttäisi olevan ikään kuin katto-termi, jonka kautta hybridiuhka käsitteenä määrittyy ja tietty uhka saa merkityksensä siinä käytettyjen vaikuttamisen keinojen kautta.<sup>113</sup> Joka tapauksessa hybridi vaikuttamista voidaan kuvata valtiollisen tai muun ulkoisen toimijan toteuttamaksi, useiden keinojen avulla

---

<sup>110</sup> HE 248/1989 vp, s. 12.

<sup>111</sup> HE 63/2022 vp, s. 4–5 ja HaVM 16/2022 vp, s. 4. Sanotaan myös, että informaatio vaikuttaminen on yksi hybridi vaikuttamisen väline, ja ettei hybridi vaikuttaminen ole kansainvälisen oikeuden mukaista sodankäyntiä. Ks. HaVM 5/2017 vp, s. 65 ja *Lubińsk* 2022, s. 47.

<sup>112</sup> JOIN(2016) 18 final, s. 2 ja HaVL 40/2016 vp, s. 11.

<sup>113</sup> HaVL 40/2016 vp, s. 11. Toisaalta myös termiä hybridi vaikuttaminen voidaan pitää ongelmallisena, sillä hybridiuhkien vakavimpia toimintoja on vaikeaa nimetä pelkästään vaikuttamiseksi (vrt. kuvioon 1). Ks. *Tiilikainen* 16.5.2022, s. 3.

tapahduksi toiminnaksi, jonka tavoitteena on hyödyntää kohteen haavoittuvuuksia omien tavoitteiden ajamiseen. Se on perinteisiä sodankäynnin muotoja kevyempi ja siinä yhdistyvät poliittiset, sotilaalliset, diplomaattiset, taloudelliset ja teknologiset keinot.<sup>114</sup> Toiminnassa voidaan siten hyödyntää useita erilaisia keinoja samanaikaisesti. Koska se ei operoi tavanomaisen sodankäynnin alueella, se tyypillisesti hämärtää sodan ja rauhan välistä jakolinjaa. Hybridivaikuttamisella ei pyritä varsinaiseen aseelliseen hyökkäykseen tai ylipäätään tilanteeseen, mikä laukaisisi sotatilan julistamisen, aseellisen vastauksen taikka esimerkiksi valmiuslain lisätoimivaltuuksien käytön. Lisäksi vaikuttamisessa ei aina ole kyse yksittäisestä toimesta, vaan toimintaa saatetaan toteuttaa jopa vuosia.<sup>115</sup>

Rajapinnalla toimimisen takia hybridivaikuttamiselle tunnusomaista on myös laillisten ja laittomien sekä tavallisten ja epätavallisten keinojen yhteen nivominen. Tämä tekee ilmiöstä äärimmäisen monitahoisen ja täten vaikeasti tunnistettavan etenkin sen alkuvaiheessa. Entistä haastavampaa tilanteesta tekee toiminnan toteuttajan pyrkimys häivyttää tai kiistää vaikuttamisen olemassaolo taikka oma osallisuutensa siihen.<sup>116</sup> Hybridiuhkien tunnistamisen ohella toiminnan piilottaminen yhdessä keinovalikoiman moninaisuuden kanssa vaikeuttaa myös niihin reagoimista. Toisin sanoen keinojen monipuolisuuden häivyttäessä toiminnan olemassaoloa uhkien identifioinnista tulee haastavaa, mikä aiheuttaa samalla ongelmia myös attribuution muodostamisessa. Käytännössä toiminnan osoittaminen nimenomaan hybridivaikuttamiseksi ei ole ongelmatonta, eikä se varsinaisen sotilaallisen toiminnan ulkopuolella mahdollista täysimittaista aseellista vastausta. Lisäksi erityisesti valtiollisten toimijoiden hyödyntämät kolmannet toimijat, kuten järjestäytynyt rikollisuus, pakolaisuus tai muuttoliike tekevät uhkien tunnistamisesta ja niihin reagoimisesta yhä vaikeampaa.<sup>117</sup>

Valmiuslain 3 §:n kuudennen kohdan säätämisen yhtenä katalysaattorina voidaan nähdä Venäjän hyökkäys Ukrainaan, mutta jo vuonna 2017 eduskunnan puolustusvaliokunta nosti asian esiin valtioneuvoston puolustusselontekoa koskevassa mietinnössään. Valiokunta totesi tuolloin, että valmiuslain uudistamiseen kiinnittyvä selvitystyö on tärkeää käynnistää

---

<sup>114</sup> Esim. HaVL 40/2016 vp, s. 11–12; Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30, s. 14 ja Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, s. 25. Hybridivaikuttamista voidaan tietyillä ehdoilla tituleerata myös epäystävällisenä tai oikeudenvastaisena toimena. Ks. tästä lisää Sisäministeriön julkaisuja 2020:20, s. 41–42.

<sup>115</sup> *Balcaen, Du Bois & Buts* 2022, s. 27; JOIN(2016) 18 final, s. 2; *Monaghan* 2019, s. 87; PuVL 5/2022 vp, s. 5 ja Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, s. 25.

<sup>116</sup> Esim. Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, s. 25, 27; HaVM 5/2017 vp, s. 62; HE 63/2022 vp, s. 4 ja Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30, s. 14.

<sup>117</sup> Hybrid CoE n.d.; HE 63/2022 vp, s. 4; Valtioneuvoston julkaisuja 2020:30, s. 14 ja HaVM 16/2022 vp, s. 4. On jopa sanottu, että hybridiuhkien yksi ratkaiseva piirre on niiden kyky pysyä havaitsemis-, syy- ja kostonkynnyksen alapuolella. Ks. *Balcaen, Du Bois & Buts* 2022, s. 28.

mahdollisimman pian ja siinä tulisi erityisesti ottaa huomioon erilaisten hybridiuhkien sisällyttäminen lakiin.<sup>118</sup> Ongelmana perinteisissä poikkeusolomääritelmässä on niiden tulkinnallinen suoraviivaisuus sekä jo mainittu laajentumattomuus. Koska hybridiuhkien yksinkertainen määrittely on haastavaa, niiden sisällyttäminen osaksi esimerkiksi aseellista hyökkäystä on epätydyttävä ratkaisu. Toisin sanoen hybridiuhkia ei ole mahdollista ongelmitta sijoittaa valmiuslaissa jo oleviin poikkeusoloperusteisiin.<sup>119</sup> Toisena näkökulmana on lisäksi valmiuslain soveltamisen kynnyks. Hybridiuhkien epämääräisyys ja monialaisuus voi merkitä sitä, ettei valmiuslaki ole missään vaiheessa välttämätön – toisin sanoen lain käyttöönoton kynnyks ei ylitä. Lisäksi perinteisissä poikkeusoloperusteissa valmiuslain käyttöönottoa ei voida arvioida uhkien kokonaisvaikutuksien perspektiivistä<sup>120</sup>. Nämä seikat yhdessä perustavanlaatuisesti muuttuneen turvallisuustilanteen kanssa ajoivat poikkeusolomääritelmien laajentamiseen uudella kuudennella kohdalla.

Valmiuslakiin lisätyissä hybridiuhissa on muita poikkeusoloja enemmän määrittely kiinnittynyt kriisin ominaisuuksiin ja vaikutuksiin, eikä niinkään suoraan määrittelyn suoraviivaisuuteen<sup>121</sup>. Tilanteen alkuperä ei siis ole poikkeusoloverioidinnin lähtökohta vaan yhteiskunnan toimintakykyyn tai väestön elinmahdollisuuksiin kohdistuvien seurausten vakavuus<sup>122</sup>. Tämän tutkielman kannalta merkityksellinen poikkeusoloperuste on 3 §:n 6 b -kohta, jossa säädetään sellaisesta rajaturvallisuuden ylläpitämiseen kohdistuvasta uhasta, toiminnasta, tapahtumasta tai näiden yhteisvaikutuksesta, jonka seurauksena yhteiskunnan toimivuudelle välttämättömät toiminnot olennaisesti ja laajamittaisesti estyvät tai lamaantuvat tai joka muulla näihin vakavuudeltaan rinnastuvalla tavalla erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia<sup>123</sup>. Hallituksen esityksen mukaan kyseinen

---

<sup>118</sup> PuVM 4/2017 vp, s. 22. Myös Turvallisuuskomitean sihteeristön samana vuonna valmiushenkilöstölle teettämässä kyselyssä nousi esiin poikkeusolomääritelmien laajentaminen huomioimaan niin sanotut hybridiuhat nykyistä monialaisemmin. Vastauksissa esitettiin myös harkittavaksi rajaturvallisuuden ”vakavan vaarantumisen” olosuhteen sisällyttämistä osaksi poikkeusoloja. Ks. Turvallisuuskomitea 3/2021, s. 9–10.

<sup>119</sup> HE 63/2022 vp, s. 33, 72 ja *Sundberg* 11.5.2022, s. 2. Toisaalta perinteiset poikkeusolomääritelmät jossain määrin pitävät sisällään myös erilaisia hybridiuhkittamisen tilanteita, mutta niiden ei kuitenkaan katsottu tältä osin olevan tarpeeksi laajoja huomioimaan nämä uhat.

<sup>120</sup> HE 63/2022 vp, s. 60.

<sup>121</sup> Alkuperäinen ehdotus uudeksi poikkeusoloksi oli säädettyä huomattavasti laveampi. Määritelmässä ei eritelty uhkan tai tapahtuman kohdistumisesta yhtä täsmällisesti erillisillä kohdilla vaan ehdotus pohjautui esimerkiksi monitulkintaiseen ”kriittisen infrastruktuurin” käsitteeseen. Tätä pidettiin perustuslain 23 § huomioon ottaen kestävämmänä ratkaisuna, jonka vuoksi esitystä täsmennettiin. Ks. esim. PeVL 29/2022 vp, kohdat 16 ja 40.

Toisaalta 3 §:n 3 kohdan talousperusteista poikkeusolomääritelmää voidaan pitää tällaisena vaikutusperusteisena, jossa ei ole tiettyä täsmennettävissä olevaa tapahtuma määrittämässä poikkeusoloa. Ks. esim. Turvallisuuskomitea 3/2021, s. 11.

<sup>122</sup> HE 63/2022 vp, s. 43.

<sup>123</sup> Kohdassa säädetään yhtäläillä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen kohdistuvasta uhasta, mutta se on tutkielman rajaukset huomioon ottaen jätetty tässä yhteydessä ulkopuolelle.

poikkeusolo voisi olla seurausta esimerkiksi maahantuloa tai muuttoliikettä hyväksikäyttävästä hybridivaikuttamisesta, jolla voi olla tarkoitus väkivaltaisen liikehdinnän tai sillä uhkaamisen kautta synnyttää valtiosisäistä epävakautta. Tämä voi niin ikään johtaa muihin sisäisen turvallisuuden ongelmiin, kuten levottomuuksiin. Yleisesti rajaturvallisuuden vaarantumisen sisällyttämistä 3 §:ään pidettiin välttämättömänä, jotta voitaisiin reagoida laajamittaista maahantuloa vaikuttamistarkoituksessa hyväksikäyttävään tilanteeseen.<sup>124</sup> Täten välineellistetty maahantulo sidotaan poikkeusoloissa nimenomaan laajamittaisuuden alaan.

### **3.3 Rajaturvallisuutta tukevat toimivaltuudet valmiuslaista**

Samaan aikaan poikkeusolomääritelmän laajentamisen kanssa valmiuslakiin lisättiin uusi rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä koskeva 17 a -luku. Luku sisältää kolme pykälää, joissa säädetään kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuudesta suorittaa kuljetuksia (122 a §), velvollisuudesta luovuttaa rakennuksia ja huoneistoja (122 b §) sekä liikkumis- ja oleskelurajoitukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi (122 c §). Näistä rajaturvallisuutta suoraan tukevana voidaan nähdä vain ensimmäinen, jonka mukaan

Liikenteen palveluista annetussa laissa (320/2017) tarkoitettu kuljetuspalvelun tarjoaja on 3 §:n 6 kohdassa tarkoitetuissa poikkeusoloissa velvollinen suorittamaan rajaturvallisuuden tai yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömiä kuljetuksia. Liikenne- ja viestintäministeriö määrää kuljetusten suorittamisesta poliisin, Rajavartiolaitoksen tai Maahanmuuttoviraston esityksestä.

Pykälässä on kyse velvoittavasta tilanteesta, jolloin se on kuljetuspalvelujen vapaaehtoiseen järjestämiseen verrattuna aina toissijaista. Jälkimmäinen merkitsee joko palvelujen ostamista ulkopuoliselta toimijalta tai niiden hankkimista viranomaisen omin resurssein. Hallituksen esityksen mukaan pykälän käyttö olisi mahdollista vain tilanteessa, ”jossa kuljetuskaluston ja -henkilöstön määrän tarve erittäin poikkeuksellisella tavalla tilapäisesti lisääntyy” siitä, mihin viranomaisilla on reaalisesti mahdollista varautua. Syyt liitetään valmiuslain soveltamisen yleiseen edellytykseen tilanteen laajamittaisuudesta.<sup>125</sup> Vaikka palvelun ostoprosessi on väistämättä hitaampi toimenpide suhteessa valmiuslain pakkotilanteeseen, valmiuslakia ei voida käyttöönottoprosessin tai 4 §:n käyttöperiaatteiden takia pitää minään ohituskaistana

---

<sup>124</sup> HE 63/2022 vp, s. 41 ja 59. Tilanteeseen liittyvien lakien – rajavartiolaitolaki, ulkomaalaislaki ja laki kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta (746/2011) – nähtiin olevan yleisesti ottaen riittävät laajamittaisen maahantulon hallintaan, muttei hybridivaikuttamisen tilanteisiin.

<sup>125</sup> HE 63/2022 vp, s. 50.

tilanteen hoitamiseksi. Pykälän käyttöönotto on siten erityisen sidonnaista perusoikeuksiin liittyvään oikeasuhtaisuusperiaatteeseen.

Koska rajaturvallisuudella on keskeinen linkittymä yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen, ensiksi mainitun vaarantumisen ohella välineellistetty maahantulo voi olla myös vakavien yleisen järjestyksen ja turvallisuuden uhkien aiheuttaja. Tästä seuraa, että rajaturvallisuutta vaarantavan hybriditilanteen kehittyminen poikkeusoloiksi voi tapahtua nimenomaisesti tähän toiseen dimensioon kohdistuvien seurausten kautta.<sup>126</sup> Kyseiseen tilanteeseen voi liittyä tällöin myös vaara tilanteen eskaloitumisesta lopulta jopa aseelliseksi yhteenotoksi. Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tukevia valmiuslain toimivaltuuksia ovat erityisesti erilaiset liikkumisrajoitukset, joista säädetään lain 115, 118 sekä 122 c §:ssä. Itse asiassa viimeksi mainitun tavoitteeksi on kuvattu väkivallan, oikeudenloukkausten tai yleisemmin yhteiskunnallisten levottomuuksien ehkäisemisen ja yhteiskuntarauhan suojaamisen kautta olosuhteiden kärjistymisen tukahduttaminen valmiuslain 3 §:n 1 tai 2 kohdan mukaisiksi poikkeusoloiksi. Tällaisen tilanteen taustalle nähdään nimenomaisesti esimerkiksi laajamittainen maahantulo tai hybriditoiminta.<sup>127</sup>

Mainituista säännöksistä sovellettavaksi voi tässä yhteydessä tulla vain viimeksi mainittu<sup>128</sup>. Valmiuslain 122 c §:ssä säädetään oikeudesta

valtioneuvoston asetuksella tilapäisesti, enintään kahdeksi viikoksi kerrallaan, kieltää oikeus oleskella ja liikkua tietyllä paikkakunnalla tai sen osassa taikka rajoittaa sitä, siltä osin kuin se on välttämätöntä yleistä järjestystä ja turvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhkan torjumiseksi tai tilanteen hallintaan saattamiseksi.

Säännös on rajattu koskemaan 3 §:n 6 kohtaa. Se 118 §:ää ajallisesti ja alueellisesti rajatumpi ollen tarkoitettu vain paikallisen joukkoliik ehdinnän kontrollointiin, eikä sitä voida lain esitöiden mukaan laaja-alaisessakaan tapahtumassa tulkita vaativan rajoitusten laajentamista tietyn paikkakunnan ulkopuolelle.<sup>129</sup>

---

<sup>126</sup> HE 63/2022 vp, s. 52 ja *Kalliomaa* 11.5.2022, s. 3.

<sup>127</sup> HE 63/2022 vp, s. 51–52.

<sup>128</sup> Valmiuslain 115 §:n rajaus koskemaan 3 §:n 1 ja 2 kohtien poikkeusoloja tekee siitä hyödyttömän tämän tutkielman kontekstissa, sillä sotilaalliset kriisit on rajattu tutkielman ulkopuolelle. Vaikka valmiuslain 118 § on tarkoitettu myös hybridiuhkien hallintaan, sen käyttöalan rajaus koskemaan vain henkeä tai terveyttä uhkaavaa vaaraa voi tehdä siitä vaikeasti sovellettavan rajaturvallisuuden kriisitilanteisiin. Rajaturvallisuutta vaarantava tilanne ei välttämättä suoranaisesti kohdistu yksilön turvallisuuteen vaan ennemmin viranomaisen toimintaedellytyksiin, varsinkin painostamisen tilanteessa.

<sup>129</sup> HE 63/2022 vp, s. 51–52. Pykälä on kuitenkin 118 §:n käyttöalaa täydentävä. Eduskuntakäsittelyn aikana 122 c § muutettiin vastaamaan paremmin hallituksen esityksen perusteluja. Alkuperäisessä ehdotuksessa käytettiin termiä ”alueella”, joka muutettiin muotoon ”osassa”. Ks. PuVM 2/2022 vp, s. 24.

Toimivaltaa lisäävien säännösten ohella merkitystä on myös resursseja lisäävillä pykälillä eli valmiuslain kontekstissa sen 93 §:llä palvelussuhteen ehdoista poikkeamisesta sekä 94 §:llä irtisanomisoikeuden rajoittamisesta. Näiden voidaan katsoa rinnastuvan rajavartiolain virka-apusäännöksiin sekä sääntelyyn asevelvollisten hyödyntämisestä RVL:n tukena. Pykäliin tehtiin vuoden 2022 päivityksen yhteydessä täydennyksiä saattaen ne koskemaan valmiuslain 3 §:n kuudennen kohdan mukaisissa poikkeusoloissa myös Rajavartiolaitosta<sup>130</sup>. Käytännössä pykälät mahdollistavat RVL:n henkilöresurssien lisäämisen poikkeamalla ensinnäkin tilapäisesti työaikalain (872/2019) lepoaikoja ja ylityötä koskevista säännöksistä sekä vuosilomalain (162/2005) säännöksistä ja toiseksi muun muassa valtion virkamieslain (750/1994) irtisanomista koskevista säännöksistä. Rajavartiolaitoksen osalta tätä on perusteltu jälleen ”poikkeuksellisen laajamittaisen maahantulon” tilanteella, koska sillä olisi todennäköisesti organisaation työmäärää lisäävä vaikutus<sup>131</sup>. Näiden säännösten käyttöönoton arvioinnissa otetaan tilanteen vakavuuden ja toimenpiteiden välttämättömyyden lisäksi huomioon myös olemassa olevien henkilöresurssien riittävyys kokonaisuudessaan muut hallinnonalat mukaan luettuna. Niiden käytön arviointi on siten suorassa yhteydessä mainittujen rajavartiolain pykäliden riittävyyteen.

Yhteenvetona todettakoon, että hybridiuhkien moninaisuus tekee tarvittavien toimivaltuuksien tunnistamisesta käytännössä sattumanvaraista. Valmiuslain osalta asianmukaisten säännösten erittely tai toisiinsa suhteuttaminen ei ole tämän tutkielman teoreettisessa viitekehyksessä täysin luotettavaa. Professori Tuomas Ojanen on tuonut lisäksi esiin valmiuslain päivittämistä koskevassa asiantuntijalausunnossaan, että uuden poikkeusoloperusteen soveltamisen piiriin kuuluu noin kaksi kolmasosaa kaikista valmiuslain toimivaltuuksista<sup>132</sup>. Näin ollen periaatteessa mikä tahansa 3 §:n kuudenteen kohtaan linkitetty lain II osan säännös olisi mahdollista aktivoida rajaturvallisuutta vaarantavassa tilanteessa. On kuitenkin huomautettava, että varsinkin yleisen järjestyksen ja turvallisuuden toimivaltuudet tulevat soveltamiseltaan arvioitavaksi useimmiten vasta sen jälkeen, kun rajaturvallisuutta vaarantava tapahtuma on jo eskaloitunut laajemmaksi kriisiksi. Käsitys juontuu rajaturvallisuuden ja yleisen järjestyksen ja turvallisuuden linkittymästä.

---

<sup>130</sup> Ks. HE 63/2022 vp, s. 47–49.

<sup>131</sup> HE 63/2022 vp, s. 47–48.

<sup>132</sup> Ojanen 17.5.2022, kohta 26.

## 4 RAJAVARTIO- JA VALMIUSLAKIEN TOIMIVALTUUKSIEN SOVELTAMISEN ANALYYSINTI

### 4.1 Maahantulijoiden ohjaaminen hybridivaikuttamisen keinona

Koska laajamittainen ja välineellistetty maahantulo linkittyvät pohjimmiltaan toisiinsa, on jälkimmäisen ymmärtämiseksi tarpeen tarkastella niitä tutkielman rajauksista huolimatta aluksi synkronisesti<sup>133</sup>. Edellä on ilmaistu, että laajamittaista maahantuloa kuvataan suurella maahantulovolyymilla kansainvälistä suojelua hakevien tai puutteellisilla maahantuloedellytyksillä rajan ylittävien henkilöiden kautta. Toisesta kulmasta katsottuna tilanne muotoutuu laajamittaiseksi, mikäli menettelyt maahantuloedellytysten selvittämiseksi, maahantulijoiden rekisteröinniksi tai normaalit rajavalvonnan toiminnot henkilöiden ohjaamiseksi viranomais toiminnan piiriin eivät ole riittäviä. Ongelmaa tilanteessa aiheuttaa siis maahantulijoiden rekisteröinnin, vastaanoton ja oleskelulupaprosessin kuormittuminen. Havainnollistava mittarina laajamittaisuuden määrittelyssä pidetään vastaanottokeskusten ja väliaikamajoitusyksikköjen täyttymistä, maahantulijoiden keskeytymätöntä rajanylitystä sekä maahantulo- ja maastalähtövolyymin epätasapainoa ensimmäisen eduksi.<sup>134</sup> Rajaturvallisuuden näkökulmasta tilanne vaatii yhtäaikaaisesti ”lukuisten henkilöiden henkilöllisyyden selvittämistä ja ylös kirjaamista, henkilöiden läsnäolon valvontaa ja kuljetuksia, heille tehtäviä turvallisuustarkastuksia sekä muun liikenteen ohjausta”<sup>135</sup>. Näiden lisäksi RVL huolehtii kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rekisteröinnistä sekä tietenkin rajojen muusta valvonnasta.

Viime kädessä maahantulihoita hyväksikäyttävä hybridivaikuttaminen ilmentyy samoin piirtein kuin laajamittainen maahantulo. Kuten Schengenin rajasäännösten muutosehdotuksessa ilmaistaan, ongelmana välineellistämässä on nimenomaan laitton ja ulkoisen toimijan tarkoituksella ohjaama maahantulo. Välineellistetyn maahantulon riskien kohdentuminen on siten kaksijakoista. Samaan aikaan, kun turvapaikkahakemusten rekisteröintiä suorittavana ja yleisesti maahantulihoita valvovana ensiasteisena viranomaisena paineet kohdistuvat RVL:n kykyyn hoitaa lakisäätteisiä tehtäviään, hybridivaikuttamisen yleistavoitteena on valtion

---

<sup>133</sup> Ilmiöitä myös käsitellään eri asiakirjoissa enemmän yhdessä kuin erillään.

<sup>134</sup> Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, s. 42 ja Sisäministeriön julkaisuja 2019:5, s. 32–33.

Normaaleilla rajavalvonnan toiminnoilla tarkoitetaan Schengenin rajasäännösten 8 artiklan toimenpiteitä maahantuloedellytysten selvittämiseksi, joista kansallisesti säädetään rajavartiolain 28 §:ssä. Ulkomaalaisten rekisteröinnillä puolestaan viitataan turvapaikkahakemusten rekisteröintiin, josta vastaa poliisi tai raja- viranomaisen. Ks. Kuntaliitto 2022, s. 15.

<sup>135</sup> HE 201/2017 vp, s. 38.

painostaminen. Välineellistetty maahantulo voi ilmentyä Suomen itärajoilla, missä merkitystä on sekä rajanylityspaikkoihin että maastorajoihin kohdistuvalla rajanylityksellä. Jälkimmäinen on Suomen lain mukaan kielletty.<sup>136</sup> Mikäli maahantulo suuntautuu ennakkovarautumista odottamattomammin näille molemmille osuuksille, tilanteen hallinta sitoo huomattavasti RVL:n resursseja, erityisesti työvoiman osalta. Tähän tehtävään kiinnitetyt voimavarat voivat kausaalisesti aiheuttaa Rajavartiolaitoksen kiireellisten tehtävien hoitamatta jättämisen tai liiallisen viivästyksen, millä voi yhä edelleen olla yleistä järjestystä ja kansallista turvallisuutta vaarantava vaikutus. Ylipäänsä voidaan myös sanoa, että hybridivaikuttaminen vaatii varautumisen tehostamista.<sup>137</sup> Tämä voi näkyä muun muassa valvonnan tehostamisena. Merkitystä tässä yhteydessä on sillä, pyritäänkö maahan saapumaan rauhallisesti vai väkivalloin, mikä voi entisestään kiinnittää voimavaroja tietyille rajanylityspaikalle tai alueelle. Luonnollisesti väkivaltainen rajanylitys on itsessään yhteiskuntarauhan säilyttämiseen linkittyvä turvallisuusongelma.

Laajemmin katsottuna hybridivaikuttamisen päämääränä voi olla Schengenin rajasäännösten muutosehdotuksessa esitetty kohdevaltion alueellisen koskemattomuuden, yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden vaarantaminen. Rajaturvallisuuden näkökulmasta maahantuloa hyväksikäyttävässä hybridivaikuttamisessa kyse on näiden yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen toteuttamiseen osallistuvan organisaation toimintakyvyn horjuttamisesta. Tämän ulkoisen turvallisuuden heikentämisen ohella vaikuttamisen tarkoituksena voi myös nimenomaisesti olla valtion sisäinen epävakauttaminen, mikä ilmentyy maahantulijoita koskevinä riskeinä. Laittomasti maassa oleskeleviin voidaan yleisesti katsoa liittyvän sisäisen turvallisuuden aspektin sekä turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun kytkeytyvä riski yhteiskunnallisen polarisaation lisääntymisestä. Lisäksi maahantulijoiden tarkoituksellinen ohjaaminen tarjoaa rajanylitystilaisuuden myös järjestäytyneelle rikollisuudelle sekä ihmis-salakuuljetukselle ja ihmisvirtoihin voidaan ujuttaa tiedustelijoille tai jopa tunnuksettomia sotilaita. Toisekseen viranomaisten hallinnan ulkopuolella olevalla maahantulolla voi olla viranomaisiin kohdistuvan epäluottamuksen kautta yhteiskuntaa epävakauttava vaikutus.<sup>138</sup>

---

<sup>136</sup> Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, s. 43; HaVM 16/2022 vp, s. 11 ja HaVL 19/2022 vp, s. 12. Suomen itäraja on pituudeltaan yli 1300 kilometriä, joten ei voida myöskään olettaa maahantulon suuntautuvan kaikille osuuksille samalla tavalla. Rajanylitys onkin keskittynyt Kaakkois-Suomeen Lapin ollessa pääosin erämaata.

<sup>137</sup> HaVM 16/2022 vp, s. 11 ja Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 18.

<sup>138</sup> HE 94/2022 vp, s. 4; HaVL 40/2016 vp, s. 7; *Tiimonen & Nikander* 2016, s. 14; Sisäministeriön julkaisuja 2023:4, s. 42–43 ja Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 11–12. Ks. myös *Bachmann & Paphiti* 2021, s. 120 ja Turvallisuuskomitea 3/2021, s. 6. Luottamuksen heikentyminen voi tapahtua esimerkiksi yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen – kuten sosiaali- ja terveystalouden – kuormittamisella. Kyse on tällöin luottamuksesta viranomaisten kykyyn hoitaa erilaisia tilanteita sekä yhteiskunnan henkisestä kriisinkestävyydestä.

Näin välineellistetty maahantulo altistaa vakaville sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden häiriöille sekä suoraan Rajavartiolaitoksen toimintakykyä kuormittamalla että ilmiöstä itsestään johtuvien seurausten myötä.

Edellä kuvatusta piirtyy käsitys välineellistetyn maahantulon perimmäisestä olemuksesta sen aiheuttamien negatiivisten vaikutusten kautta. Tähän ohjaa myös käsitys siitä, ettei rajanylityksen laajamittaisuus ole välineellistämisen edellytys, vaikka jälkimmäinen voikin olla ensimmäisen aiheuttaja<sup>139</sup>. Lyhyesti sanottuna ratkaisevaa ilmiössä ei ole sen voimakkuus vaan tilanteen vaikutukset yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Toisaalta suurella volyyymilla tapahtuvalla maahantulolla on todennäköisemmin suurempi potentiaali aiheuttaa edellä esitettyjä ongelmia eli tilanteen kokoluokka ei ole itseään poissulkeva ominaisuus. Ilmiön yleistä uhkamerkitystä voidaan tarkastella myös kuvion 1 kautta, jossa *Puola 2021* –tapauksena esitetty hybridivaikuttaminen on sijoitettu sotilaallisen voimankäytön ensiastetta ilmentävän *Krimin miehitys 2014* –tapauksen alle. Lisäksi vasemmalla akselilla painostusta vakavampana uhkakuvana nimetään ainoastaan aseellinen hyökkäys eli painostukseen liittyvät tilanteet nähdään sotilaallista yhteenottoa vain astetta matalampana uhkaskenaariona. Oma huomionsa on lisäksi tilanteen laajentumisen mahdollisuus sekä yksittäisen vaikuttamistoiminnon toteutuminen isomman operaation osana, jolloin samanaikaisesti voi esiintyä useita hybridivaikuttamisen muotoja maahantulon ohjaamisen rinnalla.

## 4.2 Rajavartio- ja valmiuslakien muodostama kokonaisuus

Rajavartio- ja valmiuslait muodostavat rajaturvallisuuden ylläpitämisen lainsäädännöllisen kokonaisuuden, jonka tarkoituksena on varautua olennaisimpiin rajaturvallisuutta vaarantaviin uhkiin. Säännökset on tarkoitettu niin normaali- ja poikkeusoloihin kuin myös näiden väliin jääviin häiriötilanteisiin.<sup>140</sup> Sääntelyyn voidaan viitata rajaturvallisuuden ylläpitämisen kontekstissa myös eräänlaisena kriisilainsäädännön järjestelmänä, jonka toimivuus on nimenomaisesti riippuvaista eri säännöksistä muodostuvasta kokonaisuudesta<sup>141</sup>. Tähän indikoi

---

<sup>139</sup> Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 13 ja HE 63/2022 vp, s. 24. Maahantulon ei myöskään tarvitse yksinomaisesti toteutua ihmisten tarkoituksellisen ohjaamisena vaan myös muista syistä tapahtuvaa laajamittaista maahantuloa voidaan käyttää hybridivaikuttamisen vipuvoimana.

<sup>140</sup> PuVL 5/2022 vp, kohta 24; HaVM 16/2022 vp, s 3 ja PuVM 2/2022 vp, s. 20. Kokonaisuuteen sisältyi alun perin ulkomaalaislakiin esitetty muutos niin sanotun rajamenettelyn käyttöönosta, joka olisi mahdollistanut tiettyjen turvapaikkahakemusten käsittelyn hakijoiden ollessa rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä. Asia kuitenkin raukesi, kun eduskunnan työ päättyi vaalikauden loputtua keväällä 2023. Ks. HE 103/2022 vp ja EK 87/2022 vp.

<sup>141</sup> *Aine et al.* 2011, s. 219. Turvallisuuskomitea on lisäksi esittänyt, että normaaliolojen lainsäädäntöratkaisuilla on yhtäläillä merkitystä viranomaisten kykyyn toimia poikkeusoloissa. Ks. Turvallisuuskomitea 3/2021, s. 17.

niin ikään käsitys normaaliolojen lainsäädännön keinovalikoiman säilymisestä huolimatta valmiuslain käyttöönnotosta. Taulukossa 1 on esitetty kokonaisuutena välineellistetyin maahantulon hallintaa tukevat toimivaltuudet sekä rajavartio- että valmiuslain osalta. Taulukon toimivaltuudet on jaoteltu ja järjestetty tutkielmassa käsitellyn asteisuuden mukaisesti, minkä lisäksi lakien välillä samantyyppiset säännökset on esitetty rinnasteisina<sup>142</sup>. Resurssihin liittyvät valtuudet on kokonaiskuvan hahmottamiseksi erotettu taulukossa omaksi kategoriakseen.

Taulukko 1. Rajavartio- ja valmiuslakien toimivaltuudet välineellistetyssä maahantulossa.

<b>RAJAVARTIOLAKI</b>	<b>VALMIUSLAKI</b>
20 § – Yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen rajanylityspaikalla, Rajavartiolaitoksen toimitilassa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella	122 c § – Liikkumis- ja oleskelurajoitukset yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi
32 § – Rajavartiomiehen toimivaltuudet ylläpitää yleistä järjestystä ja turvallisuutta rajanylityspaikalla, Rajavartiolaitoksen toimitilassa ja Rajavartiolaitoksen hallinnassa olevalla alueella <sup>143</sup>	
35.1 § – Rajavartiomiehen voimakeinot	
39.3 § – Kiinteistöjen käyttöoikeus	
39 a § – Omaisuuden tilapäinen luovutusvelvollisuus ja palveluiden tilapäinen suoritusvelvollisuus	122 a § – Kuljetuspalvelun tarjoajan velvollisuus suorittaa kuljetuksia
50 § – Esteet	
16 § – Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen	

<sup>142</sup> On kuitenkin huomautettava, että tämän tutkielman osin hypoteettisessa viitekehyksessä täysin suoraviivaista ja eksplisiittistä jaottelua tai rinnastusta taulukon toimivaltuuksista ei ole mahdollista tehdä.

<sup>143</sup> Rajavartiolain 32 §:n osalta olennaisin sääntely koskee kohtia (1) paikan tai alueen eristämisestä, sulkemisesta tai tyhjentämisestä taikka liikkumisen ohjaamisesta, kieltämisestä tai rajoittamisesta, (4) väkijoukon hajaannuttamisesta tai siirtämisestä perustuen yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen ohella todennäköisyyteen väkijoukossa olevien syyllistymisestä henkeä, terveyttä, vapautta, kotirauhaa tai omaisuutta kohdistuvaan rikokseen sekä (5) väkijoukon hajottamisesta voimakeinoin ja niskoittelevan henkilön kiinniotosta. Lisäksi soveltuvin osin merkitystä on myös lain 28 §:llä – erityisesti oikeudella estää poistuminen henkilöltä tai kulkuneuvolta, joka ylittää tai on ylittänyt ulkorajan tai jonka epäillä oikeudettomasti ylittäneen ulkorajan tai välttäneen rajatarkastuksen, estää rajatarkastuksesta poistuminen, kunnes tarkastus on suoritettu sekä estää valtakunnan alueelle pääsy sellaisilta kolmannen maan kansalaisilta, joilla ei oikeutta tulla Suomen alueelle.

rajoittaminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen	
<b>Resurssivaltuudet:</b>	<b>Resurssivaltuudet:</b>
78 § – Rajavartiolaitykselle annettava virka-apu	93 § – Palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen
79 § – Puolustusvoimien virka-apu Rajavartiolaitykselle	94 § – Irtisanomisoikeuden rajoittaminen
15 a § – Tuki Euroopan raja- ja merivartiostolta	
34 d § – Asevelvollisen ja vapaaehtoista asepalvelusta suorittavan toimivaltuudet Rajavartiolaityksen toiminnan tukena	
34 g § – Rajavartijan peruskurssin opiskelijat	

Taulukossa silmiinpistävää on rajavartiolaityn toimivaltuuksien kokonaismäärällinen enemmisyys verrattuna valmiuslakiin. Tämä pohjautuu normaalisuusperiaatteeseen, joka ei valtuuta valmiuslain soveltamiseen ennen viranomaisen normaalien toimivaltuuksien asianmukaista kehittämistä<sup>144</sup>. Varautumisen pääasialliset toimet on siten löydyttävä viranomaisen normaalia toimintaa määrittävistä laeista, mikä on taulukosta yksiselitteisesti nähtävissä. Mahdollisuus lakien rinnakkain soveltamiseen johtaa siihen, että toimivaltuuksien valintaa ohjaa useampi tekijä. Olennaisina näkökulmina tässä arvioissa ovat valtuuksiin itsessään liittyvät seikat, kuten käyttöön liittyvät rajoitteet ja lainvalmistelussa esitetyt tarkoitukset, valmiuslain käyttöperiaatteet sekä myös olosuhteet.

Olosuhteet ovat kenties merkittävin tekijä analysoitaessa eri toimivaltuuksien käyttöönottoa. Rajavartiolaityn pykälissä tilannesidonnaiset lähtökohdat on kuvattu rajaturvallisuuden taikka esimerkiksi yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen kautta, mitkä on sidottu erityisesti välttämättömyysperiaatteeseen. Viimeksi mainittu rinnastuu valmiuslain käyttöperiaatteeseen, mutta sen ei voida katsoa olevan samassa suhteessa ehdoton. Koska rajavartiolaityn toimivaltuudet ovat erillisiä suhteessa valmiuslain käyttöönottoon, niiden aktivoitumista ei tarvitse tulkita poikkeusolojen toteutumisen tai valmiuslain käyttöperiaatteiden näkökulmista<sup>145</sup>. Valmiuslain 4 §:n periaatteet edellyttävät olosuhteilta tietynlaista pakkotilannetta,

<sup>144</sup> Oikeusministeriö 24.5.2022, s. 5–6.

<sup>145</sup> Mukailten *Buure-Hägghund* 2002, s. 14.

jolloin valmiuslaista käyttöön otetun toimivaltuuden on oltava ainoa keino palata normaalioloihin. Lakia ei tule aktivoida ”varmuuden vuoksi” vaan normaaliolojen lainsäädännön keinovalikoiman on oltava tietyllä tapaa hyödytön vallitsevan tilanteen hallintaan.<sup>146</sup> Koska valmiuslaissa välttämättömyys merkitsee viimesijaisuutta, rajavartiolain välttämättömyyden voidaan katsoa täyttyvän ennen tämän viimesijaisuuden toteutumista. Toisin sanoen valmiuslakiin rinnastettaessa rajavartiolain välttämättömyys antaa tietyllä tapaa myöten, vaikka itsenäisesti tarkasteltuna periaate on absoluuttinen. Rajavartiolain välttämättömyysperiaatteeseen perustuvat säännökset eivät kuitenkaan ole minkään kevyen harkinnan takana, mihin indikoi erityisesti toimivaltuuksien käytön taustalle esitetyt epätavalliset tilanteet.

Lähtökohtaisesti rajavartiolain säännökset on tarkoitettu normaalioloihin ja häiriötilanteisiin, vaikka poikkeusolojen toteaminen ja valmiuslain soveltaminen ei niitä syrjäytäkään. Huolimatta toisen valtion toimeenpaneman tai edistämän maahantulon tulkinnasta yleisesti vakavana tilanteena siihen kytkeytyvien turvallisuusulottuvuuksien vuoksi, ei sen olemassaolo tietenkään automaattisesti tarkoita normaaliolojen lainsäädännön vajavaisuutta. Rajavartiolain yhden osan riittämättömyys ei myöskään oikeuta lain hylkäämiseen ja valmiuslain täysimittaiseen soveltamiseen vaan toimivaltuuksien riittävyttä tarkastellaan itsenäisesti. Valmiuslain rooli on joka tapauksessa rajavartiolain tukeminen ja lait toimivat poikkeusoloissa yhteistyössä. Hybridivaikuttamiseen liittyy kuitenkin riski monimuotoisista vaikuttamiskeinojen kombinaatioista, jotka voivat aiheuttaa moninaisia häiriötilanteita ja jopa sotilaallisen uhan<sup>147</sup>. Vaikka pääperiaate on toimia rajavartiolain toimivaltuuksilla eikä tilanne automaattisesti kehity vakavammaksi kriisiksi, ei tätä voida jättää huomioimatta. Loppujen lopuksi valmiuslain perimmäisenä funktiona on tehdä tyhjäksi vaikuttamisen laajentuminen aseelliseksi yhteenotoksi sen tai puolustustilalain ymmärtämässä tarkoituksessa<sup>148</sup>.

Uuden poikkeusoloperusteen myötä on joka tapauksessa selvää, että välineellistetty maahantulo voi aktivoida valmiuslain käyttöönoton. Poikkeusolot eivät kuitenkaan kehity tyhjästä vaan tilanne alkaa normaaliolojen häiriönä. Välineellistetyn maahantulon kehittyminen normaaliolojen häiriötilanteeksi on rajavartiolain muutosta koskevan hallituksen esityksen mukaan mahdollista, mikäli ”viranomaisten kyky hoitaa maahanmuuttoon ja laajamittaisen maahan-

---

<sup>146</sup> PeVM 9/2020 vp, s. 5; *Heikkonen et al.* 2018, s. 31 ja *Rautiainen* 17.3.2020. Esimerkiksi taulukon 1 resurssivaltuuksien kohdalla tilanteen on oltava sellainen, ettei rajavartiolain 78–79, 15 a ja 34 d §:llä ole mahdollista turvata RVL:n voimavaroja ja sitä kautta toimintakykyä.

<sup>147</sup> HE 201/2017 vp, s. 14 ja 37.

<sup>148</sup> HE 63/2022 vp, s. 60.

tulon hallintaan liittyviä tehtäviä vaarantuu”<sup>149</sup>. Palauttaen käsityksen rajaturvallisuuden ylläpitämisen määritelmään tilanteen on oltava sellainen, että RVL:n mahdollisuudet ehkäistä rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvia uhkia taikka estää rajanylityksestä annettujen säännösten rikkomista ovat uhattuina. Kyse on organisaation kyvystä suorittaa lakisääteisiä tehtäviään täysimääräisesti. Tähän rinnastettuna ja ottaen samalla huomioon häiriötilanteiden määrittelyn poikkeusoloja lievempänä tilanteena valmiuslain käyttö vaatii taakseen tätä vaarantumista vakavamman tilanteen. Toisin sanoen viranomaisen toimintakyvyn ei pidä pelkästään olla vaarantunut vaan poikkeusoloperusteen mukaisesti *jo estynyt tai lamaantunut*.

Vaikka poikkeusolojen toteaminen ei edellytä valmiuslain käyttöperiaatteiden arviointia, todellisuudessa ilmiö itsessään ja sen vaikutukset lopulta määrittävät lain välttämättömän soveltamisen. Siinä, missä rajavartiolaiton 16.2 §:n taustalle on esitettävä nimenomaisesti juuri välineellistetty maahantulo, valmiuslain poikkeusoloperusteet eivät samanlaista tarkkaa määrittelyä edellytä – riittää, että käytön perusteeksi esitetään ilmiön negatiiviset vaikutukset. Koska laajamittaisuus on ilmaistu hybridiuhkia koskevan poikkeusoloperusteen tietynlaisena edellytyksenä, valmiuslain käyttö vaatii taakseen painostamisella tapahtuvan laajamittaisen laittoman maahantulon tilanteen. Lisäksi yleisen hätätilan käsitteen kautta tarkasteltuna tilanteen on vaadittava normaalista poikkeavia toimenpiteitä, minkä niin ikään normaalisuusperiaate asettaa arvioinnin lähtökohdaksi<sup>150</sup>. Kyse on kuitenkin kokonaisarviosta, joka ei automaattisesti ole yhdenmukainen viranomaisten valmiussuunnitelmien kanssa<sup>151</sup>. Kuten hallituksen esityksessä ilmaistaan, ”poikkeusolokynnyksen täyttymiseen voisi vaikuttaa paitsi kokonaistilanteen erityinen vakavuus, myös arvio sen vakavasta ja todennäköisestä eskaloitumisen vaarasta”<sup>152</sup>. Näin myös tilanteen odotettavissa oleva kriisiytyminen voi täyttää valmiuslain välttämättömyysvaatimuksen. Edelleen hybridi-ilmiöiden ominaispiirteiden seurauksena on olennaista muistaa, että viime kädessä valmiuslain käyttöönotosta päättäminen tapahtuu yleisen kansainvälis-poliittisen tilanteen ja sen uhkien värityksessä ympäristössä<sup>153</sup>. Täten erityisesti uhkaperusteista poikkeusoloa ei tarkastella aina pelkästään kansallisesta perspektiivistä käsin.

---

<sup>149</sup> HE 94/2022 vp, s. 4.

<sup>150</sup> Perustuslakivaliokunta on painottanut, että viranomaisten normaalia toimintaa määrittävien toimivaltuuksien riittämättömyys on yksinomainen tekijä, jonka perusteella poikkeusolot voidaan todeta ja valmiuslaki ottaa käyttöön. Ks. PeVM 2/2020 vp, s. 3.

<sup>151</sup> Ks. HaVM 16/2022 vp, s. 11.

<sup>152</sup> HE 63/2022 vp, s. 42.

<sup>153</sup> HE 63/2022 vp, s. 63.

### 4.3 Toimivaltuuksien soveltamisen arviointia

#### 4.3.1 Rajavartiolain resurssivaltuudet

Resurssivaltuuksia voidaan oikeasuhtaisuuden näkökulmasta pitää primaarisina valtuuksina suhteessa muihin erityisvaltuuksiin niiden estäessä laajat rajoitukset perus- ja ihmisoikeuksiin. Koska valmiuslakiin sisältyy käsitys yhden hallinnonalan resurssi- tai toimivaltuuspuutteiden paikkaamisesta toisen hallinnonalan voimavaroin, virka-apu ja siihen rinnastettava sääntely on luonnollinen osa ensiasteista keinovalikoimaa.<sup>154</sup> Arviossa on kuitenkin otettava huomioon välineellistetyistä maahantulosta mahdollisesti aiheutuvat muut riskit muun muassa yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen sekä yleisesti hybridivaikuttamisen tavoite ja vaikutukset. Muilla riskeillä tai uhilla on vaikutusta toimivaltuusvalintaan kahdesta näkökulmasta: (1) virka-apu on riippuvaista siitä, onko sen antaminen asianomaiselle viranomaiselle mahdollista kyseisessä tilanteessa ja (2) samanaikaisesti toteutuvat turvallisuusuhat haastavat myös RVL:n sisäisiä voimavaroja. Edelleen hybridivaikuttamisen tavoite kohdevaltion painostamiseen tai jopa epävakauttamiseen asettaa resurssivaltuuksien tarkoituksenmukaisuuden kyseenalaiseksi.

Vaikka virka-apu muodostaa tietyllä tapaa erityistoimivaltuuksien pohjan, maahantulosta mahdollisesti aiheutuvat sisäisen turvallisuuden ongelmat voivat tehdä siitä hyödyttömän. Kyse on siitä, miten nämä niin sanotut lieveilmiöt sitovat esimerkiksi virka-apuviranomaisena toimivan Puolustusvoimien resurssit sen pääasiallisiin tehtäviin.<sup>155</sup> Viime kädessä PV:n mahdollistama virka-apu on riippuvaista rajavartiolain 79 §:n mukaisesti siitä, ettei sen antaminen vaaranna viranomaisen muiden tehtävien hoitamista. Maahantulijoiden tarkoituksellinen ohjaaminen nähdään vaaraksi rajaturvallisuuden ohella alueelliselle koskemattomuudelle, jonka varmistaminen on yhtälailla Rajavartiolaitoksen kuin Puolustusvoimien tehtävä. Näistä syistä johtuen RVL voi joutua suoriutumaan häiriötilanteesta omin voimavaroin. Tähän olennaisesti vaikuttavat seikat ovat kuitenkin tilanteen kokonaiskehittyminen sekä muiden ilmiöiden vakavuusaste. Kyse voi olla myös samanaikaisesti toteutetusta muusta hybridivaikuttamisesta tai PV:n omista tarpeista valmiuden tehostamiselle. Toisaalta PV:n antaman virka-avun esteisyys juontuu lopulta maanpuolustuksellisiin tehtäviin

---

<sup>154</sup> Ks. *Mäenpää* 17.5.2022, s. 3.

<sup>155</sup> HE 63/2022 vp, s. 23. Esityksessä ei mainita nimenomaisesti PV:n antamaa virka-apua Rajavartiolaitokselle, mutta todetaan poikkeusoloissa virka-apua antavien viranomaisten toimintakyvyn voivan olla fokusoitunut niiden omien tehtävien toteuttamiseen. Vaikka esityksessä puhutaan nimenomaisesti poikkeusoloista, myös normaaliolojen häiriötilanteissa voi esiintyä samalla tavoin useita resurssija sitovia ilmiöitä – erityisesti hybridivaikuttamisen yhteydessä. Käsitys voidaan siten ulottaa koskemaan myös häiriötilanteita.

kohdistuvasta uhasta, mihin välineellistetyin maahantulon ei lähtökohtaisesti voida katsoa kohdistuvan hybridivaikuttamisen aseellista vastausta estävästä tavoitteesta johtuen.

Rajavartiolaitos voi Puolustusvoimien lisäksi saada operatiivista apua myös muilta kansallisilta viranomaisilta sekä Euroopan raja- ja merivartiostolta. Edellisen rajavartiolaitosta käsittelevän lain (320/1999) esitöissä esitetään silloisen 58 §:n – nykyisen rajavartiolain 78 §:n – ulottuminen esimerkiksi ilmailu-, merenkulku- ja rautatieviranomaisiin, joilla on toimivaltaa erityisesti rajatarkastusten toteuttamisen näkökulmasta<sup>156</sup>. Lisäksi merkitystä on poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen keskinäisellä yhteistyöllä. Kansainvälisessä kontekstissa Frontex tarjoaa jäsenvaltioille laaja-alaisesti henkilöstö- ja kalustotukea, mikä voidaan järjestää raja- ja merivartioasetuksen 37 artiklan 2 kohdan mukaisina nopeina rajainterventioina.<sup>157</sup> Vaikka näillä säännöksillä on kieltämättä positiivinen vaikutus RVL:n toimintamahdollisuuksiin, välineellistetty maahantulo ilman laajamittaisuuden ominaisuutta luo yhteensopimattomuutta resurssivaltuuksien soveltamiseen. Tilanne ei siten välttämättä edellytä resurssien lisäämistä eli tarve valtuuksien käytölle ei aktualisoidu. Toisaalta muiden samanaikaisten turvallisuusuhkien olemassaolo tai valmiuden tehostamisen tarpeet voivat vaatia resurssien lisäämistä. Vastaavasti muut ilmiöt voivat niin ikään estää virka-avun antamisen.

Välineellistetty maahantulo suuntautuu todennäköisemmin itärajalle, jossa merkitystä on sekä virallisilla rajanylityspaikoilla että niiden välisellä maastorajalla. Tällöin voimavarojen näkökulmasta virka-apu voisi kohdentua muualla sijaitseville rajanylityspaikoille, kuten lentoasemille. Näin koulutetut rajavartiomiehet vapautuisivat vaativimpien tehtävien hoitoon itärajalle, kun kansalliset virka-apuviranomaiset huolehtisivat rajatarkastuksista muilla ylityspaikoilla. Tällaista järjestelyä luonnollisemmin vaatii laajamittaisena toteutuva tilanne, mutta myös hybridivaikuttaminen itsessään edellyttää valvonnan tehostamista tai lisäämistä, mikä luonnollisesti vaatii normaalia enemmän voimavaroja. Koska kansalliset virka-apuviranomaiset voivat ottaa hoitaakseen vain niiden toimivallan mukaisia tehtäviä, itärajan valvontaan voisi siten olla tarkoituksenmukaista pyytää tukea Frontexilta. Viraston ensisijaisuutta puoltaa sen antaman tuen ammattimaisuus<sup>158</sup>, mikä tekee siitä muita rajavartiolain resurssivaltuuksia hyödyllisemmän ja näin ensisijaisesti hyödynnettävän ennen valmiuslakia. Myös hallintovaliokunta on korostanut Frontexin tarjoaman operatiivisen avun merkitystä<sup>159</sup>.

---

<sup>156</sup> HE 42/1998 vp, s. 85. Voimassa olevan rajavartiolain 78 § on lähtökohdiltaan samanlainen aiemman lain 58 §:n kanssa.

<sup>157</sup> Ks. Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 121–122. Tähän myös rajavartiolain 15 a § ohjaa.

<sup>158</sup> Ks. Euroopan unioni n.d. Viraston antamaan apuun sisältyy sekä henkilöstö- että kalustotuki.

<sup>159</sup> HaVM 16/2022 vp, s. 5.

Kuitenkin sen hyödynnettävyys raja- ja merivartioasetuksen 37 artiklan 2 kohdan mukaisesti laajamittaisessa tilanteessa ei lähtökohtaisesti tee viraston avusta käyttökelpoista pelkkään hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi. Jäljempänä käy kuitenkin esiin, ettei Frontexin antaman avun tarvitse perustua rajavartiolain 15 a §:ään.

Henkilöressurssien lisäämiseksi RVL voi hyödyntää myös omia tai PV:n varusmiehiä. On kuitenkin tosiasia, ettei näitä koskevien säännösten soveltaminen normaaliolojen rutiininomaisissa ja tavallisissa virkatehtävissä täytä pykälään kirjattua välttämättömyysvaatimusta<sup>160</sup>. Tilanteen on siis oltava poikkeuksellinen. Vaikka rajavartiolain 34 d §:n käyttötarkoitus esitetään sen perusteluissa laajamittaisuuden edellyttämän useiden samanaikaisten rajatarkastustehtävien suorittamisen kautta<sup>161</sup>, sääntelyn käyttöönoton harkinta liittyy lopulta virkaavun kanssa vastaavanlaisiin kysymyksiin. Toisin sanoen muut turvallisuusuhat, valvonnan tehostamisen tarpeet taikka käänteisesti virkaavun käyttökelvottomuus voivat tehdä siitä välttämättömän. Toisaalta sääntelyyn liittyy ristiriitaisuutta erityisesti hybridivaikuttamisen negatiivisten vaikutusten näkökulmasta, mutta laajemmin häiriötilanteiden luonteen vuoksi sen käytölle on esitetty yleistä kritiikkiä.

Poliisiylitarkastaja Mikko Eräsen mukaan normaaliolojen häiriötilanteissa myös rutiininomaiset tehtävät voivat kehittyä varusmiehille vaarallisiksi, eikä hän pidä tämän vuoksi sääntelyä täysin ongelmattomana. Niin ikään eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia kyseenalaistaa varusmiesten käytön RVL:n ”varatyövoimana”.<sup>162</sup> Erityisesti välineellistetyssä maahantulossa, jossa on laajamittaista tilannetta todennäköisempi riski maahantulijoiden joukkoon ujuttautuneiden rikollisten, tiedustelijoiden ja jopa tunnuksettomien sotilaiden olemassaoloon, tilanne voi sisältää kohtuuttomia turvallisuusriskejä suhteessa varusmiesten asemaan. Edelleen asepalvelusta suorittavilla ei ole lain 34 d §:n tai siinä viitatus 35.2 §:n mukaisesti oikeutta voimakeinojen taikka viranomaisrekistereiden käyttöön<sup>163</sup>. Varmistetussa hybridivaikuttamisen tilanteessa varusmiesten käyttö olisi luultavasti liian riskialtis vaihtoehto, vaikka lisähenkilöstölle nähtäisiin olevan välttämätön tarve esimerkiksi valvonnan lisäämisen vuoksi. Nämä seikat asettavat siten muut resurssivaltuudet ensisijaisemmiksi soveltaa. Samanlaisia argumentteja voidaan esittää myös rajavartijan peruskurssin opiskelijoiden

---

<sup>160</sup> Ks. *Lehtisalo & Pellikainen* 13.2.2018, s. 3 ja *Ihanus* 27.6.2018, s. 7.

<sup>161</sup> HE 201/2017 vp, s. 38.

<sup>162</sup> *Eränen* 12.2.2018, s. 7 ja *Ihanus* 27.6.2018, s. 6. Myös puolustusvaliokunta on todennut, etteivät viimeaikaiset vakavatkaan häiriötilanteet ole edellyttäneet kyseisen pykälän käyttöä. Ks. PuVL 3/2018 vp, s. 3.

<sup>163</sup> HaVM 16/2018 vp, s. 8. Lisäksi on oikeusturvan näkökulmasta tärkeää, että varusmiehet määrätään vain heidän osaamistaan vastaaviin tehtäviin. Tehtävät eivät saa olla asevelvollisuuslain 78.1 §:n mukaisia vaarallisia tehtäviä, jollainen on esimerkiksi vaarallisten henkilöiden kiinniottaminen.

käytöstä, sillä Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 26 b §:n 2 momentin mukaisesti opiskelijan toimivaltuudet eivät eroa varusmiesten valtuuksista. Arvioinnissa on joka tapauksessa kyse tilanteen vakavuudesta, varusmiesten ja opiskelijoiden asemasta sekä tehtäviin liittyvästä osaamisesta.

Kaiken kaikkiaan resurssivaltuuksien tavoitteena on turvata viranomaisten lakisääteisten tehtävien normaali toteutus epätavallisessa tilanteessa. Myös Schengenin rajasäännöstön muutosehdotuksessa korostetaan resurssien lisäämistä yhtenä rajojen valvonnan tehostamisen keinona nimenomaan välineellistetyn maahantulon tilanteessa<sup>164</sup>. On kuitenkin huomioitava se tosiasia, ettei intressinä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta ole sokeasti sallia mahdollista painostamista. Suomella on Schengen-alueen ulkorajavaltiona ja nykyään myös Naton jäsenmaana velvollisuus huolehtia rajavalvonnan kautta Euroopan turvallisuudesta. Tällöin mahdollisen hybridivaikuttamisen ripeä keskeyttäminen tai sen aiheuttamiin negatiivisiin vaikutuksiin puuttuminen tehokkaasti on niin Suomen kuin Euroopankin etu. Tähän tavoitteeseen resurssivaltuudet eivät kuitenkaan istu tarkoituksenmukaisesti, sillä niillä vain edesautetaan tilanteen asianmukaista hoitamista ottamatta huomioon painostuksen negatiivisia vaikutuksia. Tämä tekee niistä pohjimmiltaan hyödyttömiä välineellistetyn maahantuloon vastaamiseksi, vaikka niitä voidaan perusoikeuksien näkökulmasta pitää esimerkiksi rajavartiolaiton 16 §:ään verrattuna primaarisina.

#### *4.3.2 Rajavartiolaiton toimivaltaa lisäävät säännökset*

Osa Rajavartiolaitoksen normaalia toimivaltaa ovat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen toteuttamista oikeutettava 20 § ja tämän toimivaltuuksia määrittävä 32 §. Näiden toteutus on oikeutettua jo pelkästään sillä perusteella, ettei poliisi pysty tehtävää suorittamaan. On luonnollista, että syrjäisillä raja-alueilla poliisilla ei ole samanlaista läsnäoloa kuin taajamissa<sup>165</sup>, mikä korostaa RVL:n roolia näissä tehtävissä. Erityisen merkityksellisenä ne nähdään häiriötilanteissa, jossa muiden turvallisuusuhkien samanaikaisuus voi sitoa poliisin voimavarat muualle. Edelleen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen sekä sisäministeriön tekemien tulkintojen mukaan väkivaltaista rajanylitystä ei tarvitse hyväksyä vaan ylitys voidaan estää tarvittaessa jopa voimakeinoja käyttämällä<sup>166</sup>. Tämän voidaan katsoa pohjautuvan valtion

---

<sup>164</sup> COM(2021) 891 final, s. 27.

<sup>165</sup> Ks. HE 201/2017 vp, s. 30.

<sup>166</sup> N.D. ja N.T. v. Espanja 2020, kohta 210 ja Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 125. Ks. myös *Ihanus* 16.6.2022, s. 4.

oikeuteen ja velvollisuuteen valvoa ulkorajojaan eritoten Schengen-alueen periaatteiden näkökulmasta. Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus on tarkemmin esittänyt väkivaltaisen maahantulon olosuhteissa RVL:n mahdollisuudesta käyttää voimakeinoja sekä vapauten kohdistuvia toimenpiteitä tilanteen rauhoittamiseksi. Lisäksi hän on todennut, että myös rauhanomaista maahantuloa voidaan väliaikaisesti estää esimerkiksi fyysisin estein.<sup>167</sup> Edelleen Rajavartiolaitoksella on rajavartiolain 28.1 §:n 7 kohdan mukaan oikeus estää valtakunnan alueelle pääsy sellaisilta kolmannen maan kansalaisilta, joiden pääsy Suomen alueelle on evätty.

Siinä, missä esteiden rakentamisen taustalla on erikoislaatuinen tilanne, voimakeinojen käyttö voi realisoitua normaalioloissa. Rajavartiolain 35.1 § on pohjimmiltaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämistä tukeva, sillä sen funktiona on keskeyttää turvallisuutta vaarantava väkivaltaisen toiminta. Valtuuden käyttö on kuitenkin tiukasti rajattu välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kautta tilanteeseen, jossa muita vaihtoehtoja ei ole. Muuttoliikettä hyväksikäyttävässä hybridivaikuttamisessa voidaan katsoa olevan normaalioloja suurempi riski väkivaltaisuuksien tai muun niskoittelun ilmentymisestä niin viranomaisia kuin muita henkilöitä kohtaan ja heidän välillään. Edelleen järjestäytyneeseen rikollisuuteen ja jopa tunnusettomien sotilaiden soluttautumiseen liittyy kasvava riski tilanteen kärjistymisestä jollakin tavoin väkivaltaiseksi, jolloin 35 § yhdessä mainittujen 32 ja 28 pykälien kanssa varmistaa rauhallisten olojen ja yleisen järjestyksen säilyttämisen. Voimakeinoja olisi hallintovaliokunnan mukaan mahdollista käyttää ääritapauksissa myös ihmisten ohjaamisessa tai siirtämisessä takaisin valtakunnanrajan toiselle puolelle, mikäli tilanteen hallinta sitä edellyttäisi. Lisäksi maastorajojen kautta toteutuva maahantulo ja passiivista vastarintaa toteuttavan ihmisryhmän rajanylitys voisi oikeuttaa voimakeinojen käyttöön.<sup>168</sup>

Euroopan unionin neuvoston päätösehdotuksessa koskien Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi ehdotettuja väliaikaisia hätätoimenpiteitä ilmaistaan kuitenkin käsitys väkivallan ehdottomasta välttämisestä. Ehdotuksen mukaan

rajalla on vältettävä väkivaltaa kaikin keinoin, sekä asianomaisen jäsenvaltion alueellisen koskemattomuuden ja turvallisuuden suojaamisen yhteydessä että pyrittäessä varmistamaan sellaisten kolmansien maiden kansalaisten, mukaan lukien perheiden ja lasten, turvallisuus, jotka odottavat rauhallisesti mahdollisuutta hakea turvapaikkaa unionista. Jos asianomaisten jäsenvaltioiden ulkorajoilla tapahtuu väkivallantekoja, mukaan lukien tilanteessa, jossa kolmansien maiden kansalaiset yrittävät tunkeutua joukolla maahan ja käyttävät suhteettomia

---

<sup>167</sup> *Ihanus* 16.6.2022, s. 4. Ihanus viittaa tässä yhteydessä olosuhteisiin, jossa kansainvälisen suojelun hakemista olisi keskitetty rajavartiolain 16 §:n mukaisesti. Estelaitteilla maahantulo maastorajojen kautta voitaisiin estää ja ohjata ihmiset auki oleville rajanylityspaikoille.

<sup>168</sup> HaVM 16/2022 vp, s. 15–16.

väkivaltaisia keinoja, asianomaisten jäsenvaltioiden olisi voitava toteuttaa tarvittavat kansallisen lainsäädäntönsä mukaiset toimenpiteet turvallisuuden ja yleisen järjestyksen säilyttämiseksi --.<sup>169</sup>

Hallituksen esityksessä ilmaistaan näiden tarpeellisten keinojen ilmentyvän esimerkiksi rajanylityspaikan tilapäisenä sulkemisena taikka muina akuutisti tarpeellisina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämisen toimivaltuuksina<sup>170</sup>. Näihin voidaan katsoa kuuluvan esimerkiksi esterakennelmat. Päätösehdotuksesta ilmenevän käsityksen mukaan voimakeinojen käyttö olisi joka tapauksessa muita toimenpiteitä viimesijaisempi. Toisin sanoen tilannetta tulisi hallita muulla sääntelyllä, vaikka se puuttuisi huomattavalla tavalla perus- ja ihmisoikeuksiin. Tämä on toisaalta turvallisuuspoliittisesti tarkoituksenmukaista, sillä valtiolla on oikeus turvata rajojaan, eikä voimakeinojen käyttö ole millään tavalla toivottavaa.

Esteet ovat käsitellyssä tilanteessa avainasemassa, sillä ne hidastavat laitonta rajanylitystä ja sitä kautta painostamisen negatiivisia vaikutuksia ennen kaikkea väkivaltaisen taikka maastorajojen kautta tapahtuvan rajanylityksen yhteydessä. Myös rajavartiolain 50 §:n perusteluissa on esitetty esteiden mahdollistavan maahantulon säätelemistä sekä sen hallitun toteuttamisen että RVL:n henkilöstövoimavarojen asemoimisen näkökulmista. Esteet nähdään niin ikään olennaisena elementtinä muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen vastaamisessa.<sup>171</sup> Esteet ovat siten jossain määrin oleellisempi työkalu resurssivaltuuksiin nähden niiden vähentäessä tarvetta valvonnan lisäämiselle. On kuitenkin muistettava, että esteiden rakentamisen tulee perustua välttämättömään tarpeeseen tilanteen hallinnassa pitämiseksi. Tätä tarvetta voidaan tarkastella jäljempänä käsiteltävän rajavartiolain 16 §:n linkittymässä, sillä esteillä on mahdollista tehostaa rajanylityspaikan sulkemista estämällä laitton rajanylitys konkreettisesti. Tilapäisiä esteaitoja voidaan rakentaa sekä ylityspaikoille että niiden ulkopuolelle, mutta ensiksi mainitussa niiden rakentamisen tarkoituksenmukaisuus kulminoituu nimenomaan 16 §:n soveltamisen yhteydessä. Myös itärajalle rakenteilla olevan pysyvän raja-aidan välttämättömyydestä RVL on todennut sen vähentävän riippuvuutta Venäjän rajavalvonnasta sekä nimenomaisesti tarpeesta lisähenkilöstölle<sup>172</sup>.

Mitä tulee rajavartiolain 39.3 ja 39 a pykäliin, niiden toimenkuvan osana välineellistettyyn maahantuloon vastaamista voidaan katsoa olevan harvinainen. Säännösten soveltamisen realisoituminen ei siis ole kovin todennäköistä. Ensiksi mainittu pykälä RVL:n oikeudesta

---

<sup>169</sup> COM(2021) 752 final, kohta 25.

<sup>170</sup> HE 94/2022 vp, s. 25.

<sup>171</sup> HaVM 16/2022 vp, s. 17 ja PuVL 5/2022 vp, kohta 15.

<sup>172</sup> Rajavartiolaitos n.d. Itärajan aita on tarkoitettu erityisesti välineellistetyn maahantulon aiheuttaman häiriötilanteen hallintaan.

tilapäisesti käyttää muita kuin pysyvässä käytössään olevia kiinteistöjä voi sen käsittelyssä esitettyjen esimerkkien valossa realisoitua välineellistetyssä maahantulossa kahdella tapaa: laajamittaisuuden tai tilanteen vaikeuden takia. Jälkimmäisessä on kyse Rajavartiolaitoksen lisäjoukkojen tarpeista. On selkeää, että muuttoliikettä hyväksikäyttävä hybridivaikuttaminen istuu määritelmään vaikeasta rajaturvallisuustilanteesta sen luodessa painetta RVL:n toimintakykyyn sekä vaikuttamisen itsensä että muuttoliikkeestä aiheutuvien syiden vuoksi. Kuitenkin ilman laajamittaisuuden tai muiden samanaikaisten turvallisuusuhkien olemassaoloa ja näiden kautta resurssien huomattavaa kasvattamistarvetta 39.3 §:n käytön välttämättömyyttä on vaikea perustella. Pelkkä valmiuden tehostamisen tarve on valtuuden epätodennäköinen aktivoija.

Rajavartiolain 39 a §:ä vertautuu samantyyppistä toimivaltuutta määrittävään valmiuslain 122 a §:ään ensimmäisen ollessa tarkoitettu vain *yksittäisen* tehtävän suorittamiseen eli käyttöön hetkellisesti. Siksi se on myös osoitettu yleisjohtajalle alueellisen tai valtakunnallisen tason sijasta.<sup>173</sup> Välineellistettyyn maahantuloon säännös voidaan linkittää hallituksen esityksestä ilmenevän esimerkin avulla, jonka mukaan esteen rakentamiseen voitaisiin käyttää Rajavartiolaitoksen tai sen palveluntuottajan ulkopuolisia koneita, mikäli tehtävän luonne ei sallisi sen suorittamisen viivästyistä. Selvää siis on, ettei säännöksen soveltaminen ole pääasiallinen toimi ja lähtökohtana on RVL:n omat resurssit sekä virka-avulla saatava tuki.<sup>174</sup> Tilanne rajalla ei todennäköisesti kehity häiriötilanteeksi tyhjästä, sillä erityyppisiä tilanteita on varautumisvelvollisuuden takia osattu ennakoida. Tällöin esteiden rakentamisen välttämättömyys ei olisi välitöntä vaan siihen voitaisiin käyttää normaaleja toimintoja. Sen sijaan tilanteen muuttuminen väkivaltaiseksi voi tapahtua odottamattomasti, jolloin esimerkiksi terveyden tai omaisuuden suojaamiseksi voisi olla tarpeen välittömästi rakentaa esterakennelmia. Ilman tällaisen täysin äkillisen olosuhteen ilmaantumista rajavartiolain 39 a §:n käytölle ei kuitenkaan ole perusteita. Arviointi on luonnollisesti aina tilannekohtaista.

Lopuksi voidaan esittää näkemys tilanteen perustavanlaatuisen eskaloitumisen vaikutuksista. Edellä on useasti tuotu esiin mahdollisuus, että maahan pyrkijöiden joukkoon soluttautuisi jopa tunnuksettomia sotilaita. Tämän osalta ei voida kuitenkaan enää puhua pelkästään rajaturvallisuuden häiriötilanteesta, sillä aluevalvontalain 10 a §:stä johdettuna tunnukseton sotilaallinen ryhmittymä kohdellaan samoin kuin sotilasosasto<sup>175</sup>. Tilanne vertautuu kuviossa 1 esitettyyn *Krimin miehitys 2014* -tapaukseen ja kuuluu näin ollen alueelliseen

---

<sup>173</sup> *Ihanus & Napola* 27.6.2022, s. 15.

<sup>174</sup> HE 94/2022 vp, s. 26 ja 28.

<sup>175</sup> Ks. HE 56/2017 vp, s. 18.

koskemattomuuden turvaamisen alaisuuteen. Tällaisessa tilanteessa Rajavartiolaitoksella olisi käytössään rajavartiolain ohella myös aluevalvontalain toimivaltuudet<sup>176</sup>. Yleisesti ottaen aluevalvontalain soveltamisen ei kuitenkaan odoteta realisoituvan kovinkaan helposti hybridi-vaikuttamisen tilanteessa. Vaikuttamisoperaation tulkinta alueelliseen koskemattomuuden valvonnan ja turvaamisen kautta eli osaksi aluevalvontalain soveltamispiiriä pidetään hyvin poikkeuksellisena ja raja-alueiden pienimuotoisiin yleisen järjestyksen häiriöihin on katsottu voitavan vastata muulla sääntelyllä.<sup>177</sup> Hybridivaikuttamisen ominaispiirre sotilaallisen toiminnan ulkopuolella pysymisestä käytännössä estää myös tämällyyppisen reagoinnin. Lisäksi, vaikka maahantulo olisi painostamistarkoituksessa toteutettu, sen tunnustaminen varsinaisena hyökkäystoimena ei demokraattisessa oikeusvaltiossa ole kevyin perustein tehty päätös. Arvioinnissa ei ole Turvallisuuskomitean mukaan merkitystä edes tähän viittaavien todisteiden olemassaololla.<sup>178</sup>

#### 4.3.3 *Rajavartiolain 16 §*

Kiistämättä järein ja hyödyllisyyden näkökulmasta myös rajavartiolain ratkaiseva säännös on rajanylityspaikan väliaikaista sulkemista, rajanylitysliikenteen rajoittamista ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä säättävä 16 §. Olennaista säännöksessä on sen käytön perusteet. Sulkemisen, rajoittamisen ja keskittämisen lähtökohta on pykälän 4 momentin mukaisesti välttämättömyys vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Lisäksi kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisessä on erikseen esitetty vaatimus tilanteen laajamittaisuudesta taikka tiedosta tai perustellusta epäilystä maahantulon tapahtumisesta vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta. Näiden vuoksi säännöksen soveltamiskynnys on korkea.<sup>179</sup> Päätös on niin ikään kumottava, kun se ei ole enää välttämätön mainitun uhan torjumiseksi. Välttämättömyysperiaatteen arvioinnissa on otettava huomioon myös oikeasuhtaisuus<sup>180</sup>, mihin liittyen 3 momentissa säädetään mahdollisuudesta poiketa asetetusta rajoitteesta lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksien toteutumiseksi.

---

<sup>176</sup> Lakiin sisältyy säännökset muun muassa voimakeinojen käytöstä (31 §), sotilaallisten voimakeinojen käytöstä (33 §) sekä vihamielisen toiminnan torjumisesta (34 §).

<sup>177</sup> *Henriksson* 7.6.2022, s. 3–4 ja Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 98, 100.

<sup>178</sup> Turvallisuuskomitea 3/2021, s. 5.

<sup>179</sup> HE 94/2022 vp, s. 33.

<sup>180</sup> *Hassinen* 23.6.2022, s. 6.

Pykälän käyttörajoitteena toimiva välttämättömyys vakavan uhan torjumiseksi ei ole valmiuslakiin suhteutettuna absoluuttinen, sillä rajavartiolain 16 §:n käytössä ei ole kyse poikkeusoloista. Sen täyttymisen ei tarvitse olla valmiuslain kanssa samalla viivalla vaan tilanteen vakavuus tarkoittaa käytännössä poikkeusolokynnyksen ylittävää vakavuutta matalamman tilanteen. Kuitenkin pykälän käyttöä pidetään varsin radikaalina toimenpiteenä. Hallituksen esityksen mukaan sääntelyä voidaan soveltaa vain vakavissa tapauksissa, mikä liittyy välttämättömyyden arvioinnin käsillä olevaan tilanteeseen.<sup>181</sup> Kuten edellä on tuotu esiin, välineellistetyssä maahantulossa olennaisinta ei ole maahantulijoiden määrä vaan ilmiön aiheuttamat negatiiviset vaikutukset. Kyse on Schengenin rajasäännöstön muutosehdotuksen mukaisesti keskeisten valtiollisten tehtävien, kuten alueellisen koskemattomuuden tai kansallisen turvallisuuden, vaarantumisesta. Koska Rajavartiolaitoksen tehtävänä on rajanylitysluonteesta aiheutuvien yleisen järjestyksen ja turvallisuuden uhkien realisoidumisen minimoiminen sekä alueellisen koskemattomuuden varmistamiseen ja maanpuolustukseen osallistuminen, sen toiminta ensiasteisena viranomaisena vastaamaan välineellistettyyn maahantuloon on ratkaisevassa asemassa.

Rajavartiolaitoksen asema ei mahdollista sen tehtävien hoitamatta jättämistä, vaikka rajavartiolain 5 § edellyttääkin niiden asettamista tärkeysjärjestykseen olosuhteiden niin vaatiessa. Erityisesti mikäli väkijoukko pyrkii maahan väkivalloin tai liikehdintään sisältyy muutoin huomattava riski sen puhkeamisesta aseelliseksi yhteenotoksi esimerkiksi tunnuksittomien sotilaiden tai järjestäytyneen rikollisuuden myötä, tilanteen ja toimenpiteiden arviointi linkittyy alueellisen koskemattomuuden turvaamiseen tai puolustusvalmiuden kohottamiseen. Tällöin RVL:n on todennäköisesti fokuosoitava turvapaikkahakemusten käsittelyä koskevat resurssit yhteiskuntaelämän jatkumista tukeviin toimiin.<sup>182</sup> Tämä altistaa voimavarojen epätasaiselle jakautumiselle, millä on potentiaali aiheuttaa jatko-ongelmia RVL:n mahdollisuuksiin toteuttaa muita lakisääteisiä tehtäviään. Yleisesti tilanne linkittyy 16 §:ssä esitettyyn yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden vakavaan vaarantumiseen. Koska turvapaikanhakuoikeutta ei voida kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti evätä kokonaan, eikä turvallisuusuhkia jättää huomioimatta, vaihtoehdoksi jää joko resurssien lisääminen tai mainitun pykälän käyttö<sup>183</sup>.

Välttämättömyyden ohella keskeisimmät kysymykset 16 pykälän käyttöönotossa ovat (1) erityisesti turvapaikkahaun keskittämisen arvioinnissa sen linkittymät kansainväliseen

---

<sup>181</sup> HE 94/2022 vp, s. 33 ja PeVL 37/2022 vp, kohta 26.

<sup>182</sup> Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 101.

<sup>183</sup> Ks. kuitenkin resurssivaltuuksien käyttöön liittyvät ongelmat.

oikeuteen eli punnintatilanne kansallisen turvallisuuden, arvioidun uhkatilanteen ja oikeuden hakea kansainvälistä suojelua välillä sekä (2) toimien ennakoivan käytön perusteet ja siihen liittyvä progressiivisuus. Lisäksi kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen yhteydessä nousee esiin kysymys, miten hybridivaikuttaminen näytetään toteen. Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen sekä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen eivät myöskään ole toisiaan poissulkevia valtuuksia<sup>184</sup>. Niiden käyttöön sisältyy jo teoreettisella tasolla tiettyä päällekkäisyyttä, sillä rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen merkitsee samalla kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä<sup>185</sup>. Tällöin pykälän sisältämän kolmen erillisvaltuuden keskinäisarviointi on ensimmäinen pykälän käyttöä ohjaava detalji.

Ottaen huomioon hybridivaikuttamisen piirteet 16 §:n sisältämää kolmea erillistä valtuutta voidaan tarkastella niiden hyödyllisyyden näkökulmasta kriittisesti. Vaikka toimien tarkoituksenmukaisuus ei ole lainsäädännöstä tuleviin lähtökohtiin rinnastettava periaate, sillä on merkitystä ilmiöstä aiheutuvien vaikutusten minimoimisessa. Edellä on esitetty pykälän 2 momentin vaikeat kansainväliset kytkökset, minkä perusteella ensisijaisempana sääntelynä voitaisiin periaatteessa pitää pykälän muita valtuuksia. Hallituksen esityksen mukaan rajanylitysliikenteen rajoittaminen voisi tarkoittaa esimerkiksi maahantuloperusteiden tai ylityspaikkojen aukioloaikoihin liittyviä rajoitteita ja se voisi olla sisällöltään yleinen tai kohdistua tiettyyn tai tiettyihin ylityspisteisiin<sup>186</sup>. Välineellistetty maahantulo toteutuu pääsääntöisesti laittomana maahantulona, jolloin maahantuloperusteihin kohdistuvalla rajoitteella ei ole arvoa, sillä turvapaikkaa hakevia henkilöitä ei voida käännättää rajalta. Myös syksyllä 2022 asetetut Venäjän federaation kansalaisten maahantulon rajoitukset tekevät toimenpiteen tietyllä tavalla hyödyttömäksi<sup>187</sup>. Kyseeseen voisi siten tulla ylityspaikkojen aukioloaikojen rajoittaminen, mutta tämän hyödyllisyys välineellistämiseen vastaamiseksi on epätyytyttävä sen salliessa edelleen pääsääntöisen liikenteen rajojen yli. Sillä ei siis voida puuttua ilmiön vaikutuksiin.

Rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen sen sijaan pysäyttää liikenteen kokonaan. Tällöin myös turvapaikkahakemusten tekeminen on ylityspisteeltä mahdotonta, mikä kiinnittää

---

<sup>184</sup> Mukailen *Ihanus* 16.6.2022, s. 2. Valtuuksia voidaan käsitellä sekä omina rajoituksinaan että toisiinsa liitettyinä.

<sup>185</sup> Toisaalta 16.2 pykälän käyttö ei välttämättä edellytä myös rajanylityspaikkojen sulkemista, joskin tämänkaltainen asiantila vaikuttaa epämääräiseltä ratkaisulta. Tähän palataan tutkielmassa jäljempänä.

<sup>186</sup> HE 94/2022 vp, s. 20.

<sup>187</sup> VNpp UM/2022/199. Ks. myös VNpp UM/2023/123. Valtioneuvosto antoi syyskuussa 2022 periaatepäätöksen ei-välttämättömässä tarkoituksessa tapahtuvan maahantulon rajoittamisesta Venäjältä Suomeen perusteena liikenteen vaarantavan Suomen kansainvälisiä suhteita. Päätöstä ei ole tehty rajavartiolain nojalla, mutta yhtäläillä se rajoittaa rajanylitystä sen perusteiden kautta.

toimivaltuuden käytön arvioinnin loppupeleissä jäljempänä kuvattuun kansainvälisen oikeuden muodostamaan arviointikehikkoon. Itsessään rajanylityspaikkojen sulkemisessa tulisi tarkastella suljettavien ylityspaikkojen määrää sekä sijaintia, vaikka säännös tai sitä koskeva valmisteluaineisto ei annakaan konkreettista tulkintaa näiden määrästä<sup>188</sup>. Perustuslaki-valiokunta on kuitenkin todennut valtion päätösvallasta hybrdivaikuttamisen tilanteessa, ettei oikeudellisesti ole ongelmaa päättää määrän ohella myös sijainnista<sup>189</sup>. Maahantulon suuntautuminen fyysisesti itärajan rajanylityspisteille tarkoittaa luonnollisesti siellä sijaitsevien pisteiden sulkemista. Huomioiden pohjoisen ja eteläisen alueen eroavaisuudet liikenteen määrän osalta hyödyllisempää on sulkea Kaakkois- ja Itä-Suomen rajanylityspisteet. Tällä olisi mitä todennäköisimmin myös tosiasiallinen vaikutus välineellistetyn maahantulon hallintaan, mutta toisaalta Lapin ja Kaakkois-Suomen alueelliset eroavaisuudet luovat turvapaikanhakuoikeuden toteutumiseen kitkaa.

Valtiolla on kansainvälisen oikeuden mukaan oikeus ja Schengen-alueen periaatteiden vuoksi myös velvollisuus suojella omia rajojaan. Välineellistetyn maahantulon tilanteessa tämä vastuu korostuu, mutta samaan aikaan se asettuu rajavartiolain 16.2 §:n kautta vastakkain oikeuden hakea turvapaikkaa kanssa. Konflikti kansallisten turvallisuusetujen ja kansainvälisten ihmisoikeuksien välillä on siten hyvin ilmeinen. Tiivistetysti sanoen kansainvälisen suojelun hakemisen edellytysten takaaminen ottaa yhteen yhteiskunta- ja oikeusjärjestyksen, kansallisen turvallisuuden, alueellisen koskemattomuuden, yleisen järjestyksen ja turvallisuuden sekä kansanterveyden turvaamisen toimenpiteiden kuin myös oikeuden päättää maahantulijoista kanssa<sup>190</sup>. Tämän jännitteen vuoksi kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen taikka rajanylityspaikkojen väliaikaisen sulkemisen toimenpiteiden käyttöönotto ei ole mutkatonta. EIT on tapauksessaan *N.D. ja N.T. v. Espanja* (2020) esittänyt valtiolla olevan mahdollisuus rajoittaa maahantuloa tai evätä maahanpääsyä, mikäli turvaa hakevat ihmiset pyrkivät maahan väkivalloin tai käyttämällä hyväksi suurta määräänsä. Tästä huolimatta EIS:n 4 lisäpöytäkirjan 4 artiklan rikkomista arvioitaessa on otettava huomioon *tosiasiallinen* mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.<sup>191</sup> Kansainvälinen oikeus ei kiellä valtioita turvaamasta rajojaan esimerkiksi välineellistetyn maahantulon tilanteessa, mutta aitoa ja tehokasta oikeutta hakea turvapaikkaa ei saa tehdä tyhjäksi edes poikkeusolojen aikana.

---

<sup>188</sup> OKV/61/10/2020, s. 24.

<sup>189</sup> PeVL 37/2022 vp, kohta 30.

<sup>190</sup> VNS 1/2022 vp, s. 31; HE 94/2022 vp, s. 21–22 ja Sisäministeriön julkaisu 2022:20, s. 14, 98.

<sup>191</sup> *N.D. ja N.T. v. Espanja* 2020, kohta 201 ja 210. Ks. myös HE 94/2022 vp, s. 33.

Suomen yli 1300 kilometrin itäraja muuntaa kuvatun jännitteen kysymykseksi avoinna olevien rajanylityspaikkojen määrästä ja sijainnista<sup>192</sup>. Kansallisesti on todettu, ettei tosiallinen mahdollisuus turvapaikkahakemuksen esittämiseen ole riippuvaista avoimien rajanylityspaikkojen lukumäärästä<sup>193</sup>. Kysymys tosiasiallisesta mahdollisuudesta ei kuitenkaan ole Suomen maantieteen takia suoraviivainen. Professori Martin Scheinin on kritisoinut sääntelyn kirjoitusasua ja sen mahdollistamaa ihmisoikeusloukkausta. Hänen mukaansa ilmaisu ”yhteen tai useampaan” antaa luvan keskittää maahantulo ja turvapaikkahakemukset Schengen-alueen ulkorajanylityspisteinä toimivalle Helsinki-Vantaan lentoasemalle. Maantiede tekee tällöin hakemusten esittämisen käytännössä mahdottomaksi.<sup>194</sup> Vastakohtana tälle Rajavartiolaitos on kuitenkin esittänyt rajoituksen yhteen rajanylityspaikkaan olevan mahdollista valmiuslain 3 §:n 1, 2 ja 5 kohtien poikkeusoloissa<sup>195</sup>. Niin ikään perustuslaki- ja hallintovaliokunnat sekä professori Janne Salminen ovat suhtautuneet kaikkien ulkorajan ylityspaikkojen hetkelliseen täyssulkuun mahdollisena toimenpiteenä ”poikkeuksellisen äärimmäisessä tilanteessa”, mikäli se on viimesijaisena ainoa tapa turvata hallittu maahantulo. Tulkinta pohjautuu käsitykseen valtion oikeudesta päättää maahantulijoista.<sup>196</sup> Selvää joka tapauksessa on sen teoreettisesti mahdollinen soveltaminen vain poikkeusoloissa tai siirtymävaiheessa tällaisiin oloihin.

Rajavartiolain 16.2 §:n funktiona on ihmisvirran allokoiminen viranomaisen toimintamahdollisuuksien kannalta tarkoituksenmukaisesti ja tätä kautta resurssien riittävyyden turvaaminen epätavallisessa tilanteessa. Sääntelyn taustalle on sen sanamuodon perusteella kuitenkin esitettävä vakava uhkatilanne, jolloin ainoastaan resurssisytyt on asetettu kyseenalaiseksi argumentiksi valtuuden soveltamiselle. Esimerkiksi hallintovaliokunnan mukaan pelkästään voimavarojen turvaaminen on epätyytyttävä syy aktivoida kyseessä oleva säännös. Tästä huolimatta valiokunta on todennut, ettei vakava uhka välttämättä ole suoraan verrannollinen viranomaisten valmiussuunnitelmien sisältöön. Toisin sanoen myös muun muassa tilanteen odottamattomuus, ennakoimattomuus tai eri uhkien yhteisvaikutukset voivat

---

<sup>192</sup> Myös hallituksen esityksen mukaan arvioinnissa on kiinnitettävä huomiota auki jätettävään yhden tai useamman rajanylityspaikan maantieteelliseen sijaintiin. Ks. HE 94/2022 vp, s. 33.

<sup>193</sup> Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 125.

<sup>194</sup> *Scheinin* 27.7.2022. Myös professori Janne Salminen on arvioinut, ettei keskittäminen yhteen rajanylityspaikkaan aktualisoi turvapaikan hakemisen tosiallista mahdollisuutta kansainvälisen oikeuden vaatimalla tavalla. Ks. *Salminen* 17.6.2022, kohta 24.

<sup>195</sup> *Hassinen* 23.6.2022, s. 6. Myös lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus sisäministeriöstä on nostanut esiin rajoituksen yhteen ylityspaikkaan olevan mahdollista tilanteessa, jossa liikehditään häiriötilanteen ja poikkeusolojen väli-maastossa. Hänen mukaansa tilanteesta tehtävän kokonaisarvion olisi oltava sellainen, ettei mikään muu vaihtoehto olisi mahdollinen tilanteeseen puuttumiseksi. Ks. *Ihanus* 16.6.2022, s. 3–4.

<sup>196</sup> PeVL 37/2022 vp, kohta 30; HaVL 19/2022 vp, s. 12 ja *Salminen* 17.6.2022, kohta 25. Ks. myös PeVL 15/2022 vp, kohta 8.

olla syynä olosuhteiden vaikeutumiseen rajavartiolaitain 16.2 §:n käyttöä edellyttävällä tavalla.<sup>197</sup> Välineellistetyssä maahantulossa ei automaattisesti ole kyse suurista ihmismääristä, mutta vähäiseenkin hybridivaikuttamiseen liittyy vakavia turvallisuusriskejä. Vaikuttamisen yleisenä tavoitteena on kohdevaltion häirintä ja nimenomaisesti välineellistetyn maahantulon tarkoituksena voi olla rajaviranomaisen toimintakyvyn horjuttamisen kautta koko yhteiskunnan epävakauttaminen. Koska tilanne vaatii valmiuden tehostamista, resurssivaltuuksien käytön ongelmat viimekädessä pakottavat käyttämään rajavartiolaitain 16 pykälää. Selkeää siis on, että hybriditoiminnot itsessään muodostavat välttämättömän tarpeen valtuuden käytölle, mutta tilannetta on arvioitava kokonaisuutena, eikä sääntelyn käyttö ole kevyen harkinnan takana.

Edelliseen liittyen nousee kuitenkin esiin ongelma hybridivaikuttamisen todentamisesta. Hybridi-ilmiöihin kuuluu olennaisesti sekä tekijän että tarkoituksen häivyttäminen, mikä vaikeuttaa toiminnan tunnistamista. Koska maahantulijoiden tarkoituksellinen ohjaaminen ei edellytä suuria ihmismääriä, mikä voisi jollain tasolla paljastaa maahantulijoiden johdattamisen rajalle, pykälän käyttöönotossa on tukeuduttava muihin argumentteihin. Professori Päivi Leino-Sandberg on viitannut todennäköisiin tiedustelu- ja matkapuhelintietoihin toisen valtion mahdollisista aikeista sekä rajan toisella puolella olevista ihmismääristä<sup>198</sup>. Tällaiset tiedot ovat kuitenkin salassa pidettäviä, jolloin niiden merkitystä on tämän tutkielman kontekstissa mahdoton analysoida. Toisaalta laittomasti maahan tulevien ihmisen määrän muuttumista on mahdollista mallintaa, minkä vuoksi hybridivaikuttamisen tunnistaminen nojautuu viime kädessä viranomaisten havaintoihin. Rajavartiolaitain 16.2 § ei myöskään jyrkästi edellytä *tunnistettua* vaikuttamisoperaatiota vaan *perusteltu epäily* on riittävä todiste. Vaikka sääntelyn käyttöönotossa painottuu ilmiön vaikutukset, epäily on siitä huolimatta perusteltava<sup>199</sup>.

Toinen keskeinen kysymys rajavartiolaitain 16 §:n käyttöönotossa on toimenpiteen ennakoitava käyttö uhan torjumiseksi ja siihen liittyvä progressiivisuus. Käytännössä kyse on tilanteen kärjistymisen ehkäisemisestä. Pykälän säätämisen yhteydessä on todettu, että välineellistetyssä maahantulossa kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen kauaskantoisena tavoitteena on torjua ulkoisen toimijan aikaansaamat hybriditoiminnot jo alkuvaiheessa ja tätä kautta

---

<sup>197</sup> HaVM 16/2022 vp, s. 11. Toinen kritiikki liittyy välineellistämisen piirteisiin. Laajamittaisuus eli maahantulijoiden suuri määrä ei ole välineellistämisen edellytys, mutta laajamittaisuuteen helposti yhdistettävä resurssien kohdistuva paine esitetään rajavartiolaitain 16 §:n perusteeksi myös välineellistämisen tilanteessa. Ks. *Sormunen* 16.6.2022, s. 10.

<sup>198</sup> *Leino-Sandberg* 18.6.2022, s. 3. Tähän liittyen hän myös kritisoi mahdollisen hybridivaikuttamisen ilmaantumista hallituksen esityksen ilmaisujen mukaan tietyllä tavalla ennakoimattomana.

<sup>199</sup> Toisaalta tilanteen toteutuminen laajamittaisena poistaa vaikuttamisen todentamisen ongelmat, sillä käsitellyssä pykälässä on säädetty myös poikkeuksellisen suuri maahantulijoiden määrä valtuuden käytön perusteeksi.

ehkäistä tilanteen eskaloituminen poikkeusoloiksi<sup>200</sup>. Sama päätelmä pätee myös rajanylityspaikan väliaikaiseen sulkemiseen niiden linkittyessä toisiinsa. Hallituksen esityksessä on todettu rajanylityspaikkojen sulkemisesta, että välttämättömyyteen perustuen säännös voidaan ottaa käyttöä myös ennakoivasti. Uhkatilanteen ei siis tarvitse realisoitua ennen kuin on mahdollisuus toimia. Myös hallintovaliokunta ja Rajavartiolaitos ovat esittäneet näkemyksen toimenpiteiden käytöstä ensimmäisenä vaihtoehtona.<sup>201</sup> Näin ollen rajavartiolaitain 16 §:n rajoitukset on mahdollista asettaa ikään kuin ohi resurssivaltuuksien, vaikka jälkimmäistä pidetään yleisesti ensisijaisempana toimenpiteenä. Tätä tukee mainitun lisäksi resurssivaltuuksiin liittyvät ongelmat sekä yleisesti tavoitteet hybridi vaikuttamisen keskeyttämisestä. Toisaalta RVL on myös todennut, ettei viranomaisen voi ”varautumistoiminnassaan lähteä siitä, että esitetyn 16 §:n toimivaltuuksien käyttäminen olisi ainoa, automaattinen tai vähäisintä haittaa aiheuttava keino hallita vakavia yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle, kansalliselle turvallisuudelle ja kansanterveydelle aiheutuvia uhkia valtakunnanrajalla”.<sup>202</sup> Toisin sanoen pykälän käyttö ei voi kuitenkaan olla refleksinomaisen toiminto hybridi vaikuttamiseen vastaamiseksi.

Välttämättömyysperiaatteen seurauksena rajavartiolaitain 16 §:ää on sovellettava asteisena eli rajoituksia ei saa tilanteeseen nähden ylimitoittaa<sup>203</sup>. Asteisuudella viitataan rajanylityspaikan sulkemisen ja turvapaikkahaun keskittämisen laajuuteen eli käytännössä suljettavien ylityspisteiden määrään ja sijaintiin, mihin on edellä esitetty näkemyksiä. Välttämättömyys edellyttää niin ikään ottamaan arvioinnissa huomioon myös oikeasuhtaisuusnäkökulmat sekä vähäisimmän haitan periaatteen. Näin toimenpiteiden asteisuutta on arvioitava niiden tarjoamien hyötyjen sekä niillä aiheutettujen negatiivisten seurausten kautta, mikä palauttaa kysymyksenasettelun jälleen kansallisen turvallisuuden ja ihmisoikeuksien väliseen jännitteeseen. Hybridi vaikuttamisen ilmiö asettaa tähän kuitenkin omat haasteensa. Samaan aikaan, kun tilanteen kriisiytymistä ei loputtomiin tarvitse odottaa, rajoituksia ei saa asettaa ohi välttämättömyyden, joka on lopulta riippuvaista tilanteen yksityiskohdista. Painostamisen tavoitteet kohdevaltion järjestelmälliseen häirintään ja siitä juontuvat seuraukset eivät

---

<sup>200</sup> Esim. HE 94/2022 vp, s. 21 ja PuVM 2/2022 vp, kohta 21. Kun rajavartiolaitain 16 §:ää päivitettiin, käsitys tilanteen eskaloitumisesta perustui perinteisiin poikkeusolomääritelmiin. Kuitenkin tilanteen tulkinta osaksi aseellista hyökkäystä tai sen uhkaa on korkea. Uuden poikkeusoloperusteen vuoksi tilanteen tulkinta valmiuslain poikkeusoloina on nykyään jossain määrin matalampi, sillä hybridi vaikuttaminen on aseellista hyökkäystä lievempi uhka yhteiskunnalle (ks. kuvio 1). Toisin sanoen välineellistetyin maahantulon ymmärtäminen valmiuslain 3 §:n 6 kohdan mukaisina poikkeusoloina on jossain määrin alhaisempi verrattuna saman tapahtuman arvioimista pykälän 1 tai 2 kohtina.

<sup>201</sup> HE 94/2022 vp, s. 20; HaVM 16/2022 vp, s. 13 ja *Hassinen* 23.6.2022, s. 6.

<sup>202</sup> *Hassinen* 23.6.2022, s. 6.

<sup>203</sup> Ks. esim. HaVM 16/2022 vp, s. 13.

kuitenkaan ole sillä tavalla mitättömiä, että niiden realisoitumista voisi jyrkästi vaatia vastaamisen oikeutuksena. Tällöin tietynlainen progressiivinen ennakkollisuus on perusteltua, jotta tilanteeseen voidaan puuttua tehokkaasti. Toisin sanoen realisoituneessa tilanteessa ilmiöön puuttuminen kevyemmillä toimivaltuuksilla todennäköisten, mutta toteutumattomien, negatiivisten vaikutusten ehkäisemiksi näyttäisi olevan hybridivaikuttamisen ominaispiirteet huomioon ottaen kansallisen turvallisuuden säilyttämisen näkökulmasta tarkoituksenmukaista. On kuitenkin selvää, ettei varsinkaan 16.2 §:n toimenpiteitä saa kansainvälisoikeudellisten näkemysten vuoksi perustaa pelkästään arveltuun kehityskulkuun. Valtuuden käytön taustalle on siten esitettävä meneillään oleva, eikä mahdollisesti lähitulevaisuudessa realisoituva, tilanne<sup>204</sup>.

Oma kysymyksenä on myös toimenpiteiden hyöty, mihin liittyen edellä on todettu rajanylitysliikenteen rajoittamisen näyttäytymisestä epäkäytännöllisenä ratkaisuna. Koska maahan-tulijoiden välineellistäminen toteutuu laittomia muuttovirtoja ohjailemalla, jossa olennaisena tekijänä ovat erityisesti turvapaikkaa hakevat ihmiset, tämän virran allokoimisella joko yksin kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä tai yhdessä rajanylityspaikan väliaikaisen sulkemisen kanssa voidaan ainakin jossain määrin ehkäistä laittoman toiminnan aiheuttamien negatiivisten vaikutusten toteutuminen. Tästä huolimatta toinen näkökulma toimenpiteiden hyödyllisyydestä on niiden kohdentuminen. Tutkijatohtori Milka Sormusen mukaan on valtiosääntöisesti ongelmallista käyttää rajanylityspaikkojen sulkemista ensisijaisena keinona sen kohdistuessa heikommassa asemassa olevaan yksilöön. Näin ollen sääntely vaikeuttaa pikemminkin turvapaikkahakuoikeuden toteuttamista kuin puuttuisi vihamielistä hybridi-toimintaa toteuttavan valtion menettelyihin. Sormunen myös kritisoi vaihtoehtoisten toimien aliarviointia hallituksen esityksessä.<sup>205</sup> On kuitenkin muistettava, ettei turvallisuuspoliittisesti valtion strategiana voi olla vain hybridivaikuttamisen sietäminen. Muiden rajavartiolain valtuuksien hyödyn ollessa hybridivaikuttamiseen puuttumiseksi marginaalinen lain 16 § on kiistämättä kaikkien tehokkain toimi. Tämä ei kuitenkaan poista sääntelyn käyttöä rajoittavien periaatteiden ja muiden lähtökohtien merkitystä.

---

<sup>204</sup> *Ihanus* 16.6.2022, s. 2. Pakolaisneuvonta ry on kritisoinut, ettei 16 §:n rajoituksia ole kunnolla perusteltu. Järjestön mukaan kansainvälisen suojelun hakemisen oikeutta ”olla valmiita rajoittamaan pelkän mahdollisimman, ei edes tosiasiallisen uhan vuoksi”. Ks. *Laine* 27.6.2022, s. 2.

<sup>205</sup> *Sormunen* 16.6.2022, s. 6. Ks. myös *Heinikoski* 2022, s. 2 ja 4.

#### 4.3.4 *Valmiuslain toimivaltuudet*

Vaikka valmiuslain soveltamisen arviointi linkittyy laajamittaisena toteutuvaan välineellistettyyn maahantuloon, varsinaisesti vaikuttamisoperaation todistaminen ei ole lain käyttöönoton edellytys. Kuitenkaan rajaturvallisuuden vaarantuminen ilman vähintään epäiltyä hybridivaikuttamista ei edes teoreettisesti täytä uuden poikkeusolomääritelmän perusteita, sillä pelkkä laajamittainen maahantulo ei sen alaisuuteen lähtökohtaisesti kuulu<sup>206</sup>. Näin ollen myös valmiuslain toimivaltuuksien käyttöönotossa on ainakin jollain tasolla arvioitava myös vaikuttamisen olemassaoloa, mihin liittyviä ongelmia on esitetty tässä tutkielmassa jo aiemmin. Ottaen huomioon valmiuslain käyttöä rajoittavat periaatteet sekä poikkeusoloperuste itsessään, lain käyttöä ei voida perustaa heikkoihin syihin. Koska rajavartiolain 16 § on viranomaisen säännönmukaisten toimivaltuuksien eräänlainen viimeinen toiminto, sen käyttö on tällä tavoin ajateltuna myös valmiuslain käyttöönoton yksi edellytys. Tällöin sen toisen momentin käyttöönoton yhteydessä tunnistettu tai perusteltu epäily muuttoliikkeen ohjaamisesta korjaa puutteet ilmiön nimeämisessä. Siten rajaturvallisuuden ylläpitämisen vaarantumisen taustalle esitetty uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus on jo tunnistettu. Näin kysymys palautuu ilmiön vaikutuksiin, eikä ilmiöön itseensä.

Rajavartiolain resurssivaltuuksiin rinnasteisina valmiuslain 93.2 ja 94.4 pykälien arviointi asettuu rajavartiolain kanssa samantyyppisiin raameihin. Koska sekä mainitut valmiuslain pykälät että yleisesti valmiuslain käyttöönotto on liitetty laajamittaisena tapahtuvaan välineellistettyyn maahantuloon<sup>207</sup>, hybridivaikuttaminen yksinään ei näyttäisi käynnistävän näiden pykälien soveltamista. Kuitenkin, kuten aiemmin esitetty, myös olosuhteiden todennäköinen eskaloituminen tai kokonaisvaltainen uhka-arvio voi aktivoida valmiuslain välttämättömyyden. Kysymyksenasettelu kytkeytyy muiden turvallisuusilmiöiden olemassa-oloon, mihin liittyviä seikkoja on tarkasteltu rajavartiolain yhteydessä. Näin ollen valmiuslain resurssivaltuuksien soveltamisen arviointi linkittyy hybridivaikuttamisesta aiheutuvien vaikutusten vakavuuteen ja ilmiön potentiaaliseen kriisiytymiseen, mitä tarkastellaan pykäliin sisäänrakennettujen sekä valmiuslain käyttöön yleisesti liittyvien rajoitteiden kautta.

---

<sup>206</sup> Varsinaisesti uusi poikkeusolomääritelmä ei vaadi rajaturvallisuuden vakavan vaarantumisen syyksi juuri välineellistettyä maahantuloa. Koska peruste on kuitenkin alun perin laadittu hybridiuhkia varten, kysymystä voidaan tämän takia tulkita esitetyllä tavalla.

<sup>207</sup> HE 63/2022 vp, s. 47–49. Esityksessä todetaan palvelussuhteen ehdoista poikkeamisen ja irtisanomisoikeuden rajoittamisen osalta hybridivaikuttamistilanteiden voivan väliaikaisesti, mutta huomattavasti rasittaa yhteiskunnan kannalta keskeisiä toimialoja. Esimerkkinä mainitaan erittäin suuren henkilömäärän maahantulo lyhyessä ajassa.

Valmiuslain 3 §:n 6 kohdan mukaisissa poikkeusoloissa palvelussuhteen ehdoista poikkeaminen on rajattu käytettäväksi yhteiskunnan toimintakyvyn ja turvallisuuden suojaamiseksi ja irtisanomisoikeuden rajoituksen perusteena on yhteiskunnan toimintakyvyn turvaaminen tai väestön suojaaminen. Säännösten soveltamisen argumentoinnille voidaan hakea pohjaa keväällä 2020 käyttöön otettujen terveydenhuoltoa koskevien perustelujen kautta. Perustuslakivaliokunta totesi tuolloin terveydenhuollon toimintakyvyn muodostavan PL 7.1 ja 19.3 §:iin<sup>208</sup> liitettävään oikeuksiin suhteutettuna sellaisen painavan perusteen, joka legitimoit tällaisia ”poikkeuksellisen pitkälle meneviä” viranomaistoimia. Valiokunta piti käyttöönottoasetuksen perusteella aktivoituja valmiuslain 93 ja 94 pykälää ”sinänsä” oikeasuhtaisina.<sup>209</sup> On kiistatonta, että Rajavartiolaitoksen toimintakyvyn ylläpitäminen hybridi-vaikuttamisen tilanteessa on terveydenhuollon kantokyvyn säilyttämiseen pandemian aikana verrattava painava peruste. Argumentointi voidaan lopulta palauttaa Suomen velvollisuuteen valvoa Schengen-alueen ulkorajaa sekä intresseihin säilyttää yleinen järjestys, kansallinen turvallisuus ja alueellinen koskemattomuus. Toimivaltuuksien välttämättömyys voidaan siten perustella tämän kautta, mutta normalisuusperiaatteen vuoksi on kuitenkin arvioitava, voidaanko toimintakykyä ylläpitää rajavartiolaitoksen resurssivaltuuksien avulla. Välttämättömyysperiaatetta ei ole mahdollista täyttää, mikäli rajavartiolaitoksen sääntelyllä tilannetta on mahdollista hallita. Käännettynä valmiuslain resurssivaltuuksien soveltamisen perusteeksi on esitettävä, miten rajavartiolaitos ei riittävällä tavalla turvaa RVL:n toimintakykyä. Tämä siirtää arvioinnin jälleen olosuhteiden vakavuuteen.

Aiemmin esitettiin, että muut turvallisuusuhat sekä tilanteen uhkataso voivat tehdä virka-apua ja asepalvelusta suorittavien käyttöä koskevat pykälät käytännössä mahdottomaksi soveltaa. Tämä voisi tulla käsille tilanteessa, jossa asepalvelusta suorittavien käyttö nähtäisiin liian riskialttiiksi ja virka-apu ei olisi syystä tai toisesta hyödynnettävissä, mutta resurssien lisääminen olisi välttämätöntä tilanteen hallinnassa pitämiseksi tai hallintaan palauttamiseksi. Tarkemmin kyse voisi olla esimerkiksi olosuhteista, jossa rajanylityksen voimakkuus olisi sen väkivaltaisuuden, muun intensiivisyyden tai suuren maahantulovolyymien takia erityisen kuormittavaa ja muut viranomaiset olisivat sidottuja niiden omien tehtävien hoitoon. Tällainen

---

<sup>208</sup> PL 7.1 §:ssä säädetään jokaisen oikeudesta elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. PL 19.3 § määrittää julkisen vallan velvollisuudeksi turvata riittävät sosiaali- ja terveydenhuoltopalvelut.

<sup>209</sup> PeVM 2/2020 vp, s. 4–5. Vaikka arvio otaksuttavasti koski enemmän erityisesti valmiuslain 88 §:n säädöstä mm. kiireettömän hoidon määräaikaisten noudattamisesta luopumisesta, voidaan peruste laajentaa käsittämään myös tämän tutkielman kontekstin käsiteltyjen pykälien osalta. Samassa yhteydessä kuitenkin käsiteltiin myös 93 ja 94 §:iä, eikä perusteluissa eri säännöksiä eroteltu toisistaan.

tilanne epäilemättä myös täyttäisi poikkeusolomääritelmän edellyttämän vakavuuden välttämättömän toiminnon olennaisesta ja laajamittaisesta estymisestä, lamaantumisesta tai tämän uhasta. Virka-avun käyttökelvottomuus siirtää huomion varusmiesten ja Frontexin tukeen. Kuvatut tilanteet voivat muodostua varusmiehille kohtuuttomiksi tai mahdottomiksi, sillä he saavat suorittaa vain yksinkertaisia rajatarkastustehtäviä rajavartiomiehen välittömässä ohjauksessa ja valvonnassa, eikä heillä ole itsenäistä oikeutta voimakeinojen käyttöön. Myös Frontexin lähettämän ryhmän jäsenellä on rajavartiolain 35 a §:n 2 momentin mukaan oikeus voimakeinojen käyttöön vain suomalaisten virkamiehen läsnä ollessa, vaikka sääntely muutoin on valmiuslakiin nähden ensisijaista. Nämä seikat puoltavat valmiuslain resurssivaltuuksien käyttöä.

Niiden soveltamiselle on esitetty kuitenkin myös kritiikkiä. Professori Lasse Lehtonen arvosteli kevään 2020 covid-19-toimien yhteydessä 93 ja 94 §:ien käyttöönottoa määrärahojen allokoinnin näkökulmasta. Hän totesi tuolloin pitävänsä valmiuslain soveltamista terveydenhuollon kantokyvyn säilyttämiseksi ongelmallisena ennen tarpeellisten rahallisten resurssien osoittamista tähän tarkoitukseen.<sup>210</sup> Vaikka kyseiset pykälät ovatkin potentiaalisia keinoja RVL:n normaalin toiminnan varmistamiseksi, resurssivajetta ei tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä korjaamaan valmiuslailla. Näin ollen jo tilanteen kehityttyä häiriötilanteeksi tulisi voimavaroja siirtää uudelleen, vaikka loputtomiin tämä ei tietenkään turvaa RVL:n toimintakykyä. Erityistoimivaltuudet eivät voi myöskään olla käytettävissä ainoastaan helpottamassa viranomaisen toimintaa vaan tilanteen on edellytettävä näitä valtuuksia.<sup>211</sup>

Toisaalta valmiuslaki voidaan nähdä välttämättömäksi nimenomaan resurssien vajavaisuuden takia huolimatta normaaliolojen toimivaltuuksien yleisestä asianmukaisuudesta<sup>212</sup>. Näin ollen rajavartiolain 16 §:n soveltaminen ei itsessään tarkoita normaaliolojen lainsäädännön riittävyyttä, vaikka se voikin voimavarojen tarkoituksenmukaisen kohdentamisen kautta vähentää tarvetta lisäresursseille. On myös hyvä muistaa, ettei mikään sinänsä estä soveltamasta taulukon 1 valtuuksia toisiaan tukevana: samaan aikaan, kun rajavartiolain sääntelyllä vahvistetaan rajavalvonnan ja -tarkastusten normaalia toteuttamista, valmiuslain 93 ja 94 §:llä varmistetaan koulutettujen rajavartiomiesten riittävyys vaativimpien tehtävien hoitoon. Toimivaltuuksien

---

<sup>210</sup> Lehtonen 17.3.2020, s. 4 ja 6.

<sup>211</sup> Todettakoon lisäksi, ettei virka-avunkaan funktiona ole kompensoida resurssien puutteellisuutta ylipäättään, vaan sen rooli on vain myötävaikuttaa virka-avun pyytäjän mahdollisuuksiin toteuttaa lakisääteinen tehtävänsä tilanteessa, jossa viranomaisen omia resursseja ei esimerkiksi ole vapaana. Ks. *Aine et al.* 2011, s. 6, 28; *Heikkonen et al.* 2018, s. 33 ja HaVM 16/2018 vp, s. 7.

<sup>212</sup> Turvallisuuskomitea 3/2021, s. 20. Kriisilainsäädäntöön sisältyvillä toimivaltuuksilla ei myöskään ole arvoa, jos niitä ei voida voimavarojen puutteesta johtuvista syistä käyttää.

oikeasuhtaisella rinnakkaisuudella tai päällekkäisyydellä voidaan siten vakavissa poikkeusoloissa maksimoida Rajavartiolaitoksen toimintakyvyn säilyttäminen.<sup>213</sup>

Välineellistetyssä maahantulossa on lähtökohdiltaan kyse RVL:n toimintakyvyn epävakauttamisen kautta kohdevaltion sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden horjuttamisesta ja toiminta on ennen kaikkea tarkoituksellista ja suunnitelmallista. Edellä on tuotu esiin, että rajaturvallisuuden vaarantuminen ei välttämättä tarkoita poikkeusolojen tulkitsemista tämän kautta vaan määrittely voi nojautua yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen. Tällöin taulukossa 1 esitetty yleistä järjestystä ja turvallisuutta koskeva valmiuslain 122 c § liikkumis- ja oleskelurajoituksista vahvistaa myös rajaturvallisuuden ylläpitämistä. Säännös vertautuu rajavartiolain 20 ja 32 pykälisiin, jolloin sen käyttöä ohjaa sekä näiden valtuuksien, mutta myös muiden rajavartiolain säännösten, hyödyttömyys. Valmiuslain 122 c § on täsmennetty koskemaan välttämätöntä tarvetta yleistä järjestystä ja turvallisuutta erityisen vakavasti ja laajamittaisesti vaarantavan uhan torjumiseksi tai tilanteen hallintaan saattamiseksi. Hallituksen esityksen mukaan esimerkiksi vakavina levottomuuksina ilmentyvän toiminnan tukahduttaminen ei edellyttäisi pitkään jatkuvia rajoituksia vaan tilanne olisi palautettavissa viranomaisen normaalien toimintojen piiriin nopeastikin<sup>214</sup>.

Maahantulihoitoa hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen sisältyy potentiaalinen mahdollisuus sen puhkeamisesta jollain tavoin väkivaltaiseksi levottomuudeksi. Rajaturvallisuuden ylläpitämisen funktiona on rajat ylittävistä henkilöliikenteestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle aiheutuvien uhkien torjuminen, jolloin liikkumis- ja oleskelurajoitukset ovat tilanteen laajentumisen viime kädessä valmiuslain 3 §:n 1 tai 2 kohdan mukaisiksi poikkeusoloiksi ehkäisemisen näkökulmasta olennaisia. Välttämättömyyden takia voidaan kuitenkin kysyä, oikeuttaako pelkkä tilanteen eskaloitumisen uhka yksinään liikkumisen kieltämisen esimerkiksi rajanylityspaikan läheisyydessä ottaen huomioon rajavartiolain 32 §:n valtuudet. Valmiuslaki on tarkoitettu viimesijaiseksi toimeksi ja sen toimivaltuuksilla tavoitellaan *jo toteutuneen* vakavan häiriön estämistä, korjaamista tai siitä toipumista<sup>215</sup>.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin määrittä Kreikka-tapauksessaan hätätilan perusteeksi sen välittömyyden, mutta ratkaisussaan *A. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta* (2009) se totesi,

---

<sup>213</sup> Toisaalta voidaan pohtia, kuuluisiko tämäntyyppinen tilanne pelkästään muuttoliikettä hyväksikäyttävän hybridivaikuttamisen alaisuuteen vai olisiko kyse tätä vakavammasta tilanteesta, joka mahdollisesti kohdistuisi suuremmin esimerkiksi alueelliseen koskemattomuuteen.

<sup>214</sup> HE 63/2022 vp, s. 52 ja 53.

<sup>215</sup> PuVM 2/2022 vp, kohta 81.

ettei tämä tarkoita tiukasti kriisin realisoitumisen odottamista reagoimisen oikeutuksena<sup>216</sup>. Myös hybridiuhkia koskeva poikkeusolomääritelmä pitää sisällään uhkaperusteen eikä vain jo olemassa olevaa toimintoa tai tapahtumaa. Ottaen huomioon 122 c §:n tarkoituksen suojella asianomaisen alueen yhteiskuntarauhaa, ehkäistä väkivaltaa ja muita oikeudenloukkauksia, sen yleisen funktion estää tilanteen laajentuminen vakavammaksi poikkeusoloksi sekä hybridi-vaikuttamisen tavoitteellinen toteutus yhteiskuntajärjestyksen horjuttamiseksi, tunnistettu vihamielinen vaikuttaminen voidaan nähdä käsitellyn pykälän välttämättömyyden perusteeksi. Kyse olisi siten esimerkiksi eksaktista riskistä väkivaltaisen rajanylityksen syntymisestä väkivallalla uhkaamisen kautta. Tällainen tilanne myös epäilemättä vastaisi käsitystä mahdottomuudesta täyttää rajaturvallisuuden ylläpitämiseen kuuluvat toiminnot poikkeusolo-perusteen edellyttämän vaateen mukaisesti, sillä tilanteen hallinnan edellyttämät lisäresurssit edelleen vaikeuttaisivat RVL:n muiden tehtävien toteutusta. Vaikka rajavartiolain 32 §:ssä säädetään osittain samantyyppisistä valtuuksista<sup>217</sup>, niiden voidaan katsoa tuovan hyötyä vain jo olemassa olevan tilanteen hallintaan. Valmiuslaki sen sijaan konkreettisesti estää tilanteen puhkeamista, mutta luonnollisesti sen käyttöä ei voida perustaa puhtaasti varautumiseen.

Valmiuslain 122 c §:n käyttöön liittyy rajavartiolain 32 §:n ohella kysymys myös muiden rajavartiolain säännösten tehosta. Edellä on esitetty, että Euroopan unionin neuvoston mukaan rajalla on vältettävä väkivaltaista puuttumista viimeiseen asti, minkä perusteella perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavien toimenpiteiden voidaan katsoa olevan oikeutettuja keinoja hybridi-vaikuttamiseen puuttumiseksi. Rajaturvallisuus on yhteiskuntarauhan säilyttämisen elementti ja siinä esiintyvät ongelmat heijastuvat sekä sisäiseen että ulkoiseen turvallisuuteen. Mikäli rajavartiolain 16 §:n rajoitukset eivät vakauta tilannetta, seurauksena todennäköisesti on yleisen järjestyksen ja turvallisuuden riskien toteutuminen ja tilanteen vakava eskaloituminen. Suomella on velvollisuus valvoa Schengen-alueen ulkorajaa, minkä vuoksi tehokkaat toimenpiteet tilanteen laajenemisen ehkäisemiseksi ovat kriittisiä. Tällöin väkivaltaa hyväksikäyttävä tai sillä uhkaava ja suurella maahantulovolyymilla saapuva joukko muodostaa 122 c §:n ja yleisesti valmiuslain käytön edellyttämää vakavuutta ilmentävän uhan tai tilanteen.

Valmiuslain 122 a § on lain uuden 17 a -luvun ainoa suoraan Rajavartiolaitoksen toimintakenttään kohdistuva säännös sen säätäessä kuljetusten suorituksista muun muassa raja-

---

<sup>216</sup> A. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta 2009, kohta 177. Myös Turvallisuuskomitean mukaan ”ilman tiettyä ennakkollisuutta ajaututaan tilanteeseen, jossa valmiuslain käyttöönoton edellytyksenä on niiden riskien realisoituminen, joilta valtion on tarkoitus kansalaisia ja yhteiskuntaa suojella”. Ks. Turvallisuuskomitea 2021, s. 20.

<sup>217</sup> Eritoten pykälän 1 ja 4 kohdat.

turvallisuuden ylläpitämiseksi välttämättömän syyn vuoksi. Koska yhteiskunta pyritään lähtökohtaisesti pitämään toiminnassa viranomaisten säännönmukaisilla toimivaltuuksilla, 122 a §:n käytön kynnystä voidaan pitää huomattavan korkeana. Tulkinta on mahdollista tehdä ottaen huomioon pykälän samankaltainen toimivalta rajavartiolain 39 a §:n 2 momentin kanssa yhdistettynä käsitykseen normaalien toimivaltuuksien käytöstä myös poikkeusoloissa. Mainittu rajavartiolain säännös on tarkoitettu kiireelliseen, enintään 7 vuorokautta kestäväseen yksittäiseen tehtävään ja ehdottoman välttämättömään tarpeeseen, kun taas valmiuslain pykälässä tällaista tiukkaa rajoitusta ei ole. Valmiuslain säännös tarkoittaa kuitenkin pakkotilannetta, mikä on perusoikeuksien näkökulmasta aina sekundäärinen toimenpide. Rajavartio- ja valmiuslakien rajanvedossa on täten konkreettisesti tuotava esiin, ettei lyhytaikainen tarve kuljetuksien suorittamisesta ole käsillä olevassa tilanteessa riittävä rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi.

Hallintovaliokunnan mukaan ”hybridiuhkatilanteet voivat merkittäväällä tavalla tilapäisesti lisätä viranomaisten kuljetustarpeita, joihin viranomaisen oma kalusto ei riitä tai sovellu”<sup>218</sup>. Pykälän käyttö voi siten tulla välttämättömäksi, mikäli RVL:n mahdollisuus normaalein järjestelyin huolehtia laajamittaisessa maahantulossa suuren henkilömäärän kuljetuksista turvapaikkahakemusten rekisteröintipaikalle on uhattuna. Tällaisessa tilanteessa kuljetusten tarve on yhtäkkisesti moninkertaistunut siitä, mihin viranomaisilla on ollut tosiasialliset edellytykset varautua. Syyt voivat liittyä myös esteiden ja valvontajärjestelmien rakentamiseen, jolla voi olla huomattava kuljetuksia lisäävä vaikutus.<sup>219</sup> Oli taustasyynä mikä hyvänsä joka tapauksessa kyse on varautumistoiminnassa ennakoimattomasta kehityksestä. Vaikka Yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa 2017 on henkilömäärän osalta viitattu 20 000 rajanylittäjään<sup>220</sup>, tätä olennaisempaa on henkilömäärän lyhyen aikavälin kasvu, sen sijoittuminen ja tästä seuraavat voimavarojen uudelleen kohdentamistarpeet.

Nopeasti kasvava maahantulovirta luo kiistämättä painetta RVL:n toimintakykyyn ja muutoksen suuntautuminen kuormittaa eri tavoin pitkien välimatkojen Lapissa kuin maahantulon painopisteenä toimivassa Kaakkois-Suomessa. Eteläisemmässä osassa itärajaa on siten todennäköisempi valmius järjestää kuljetukset normaali järjestelyin, kun taas Lapissa tilanne ei automaattisesti ole näin kitkaton. Lisäksi huomioiden suureen laittomasti maahan tulleet ihmisjoukkoon liittyvät riskit kuljetuspalvelujen odottaminen olisi yllättävässä ja nopeasti

---

<sup>218</sup> HaVL 19/2022 vp, s. 7. Lisäksi tilanne voi vaatia suurehkon ihmisjoukon kiinniottamista ja säilytystiloihin kuljettamista taikka Rajavartiolaitoksen henkilöstön tai materiaalin siirtämistä.

<sup>219</sup> HE 63/2022 vp, s. 50 ja *Napola* 24.5.2022, s. 1–2.

<sup>220</sup> VNpp 2017, s. 49.

etenevässä tilanteessa luultavasti liian hidas toimenpide. Tilanne ei myöskään kytkeytyisi rajavartiolain kuljetuspalveluja määrittävän sääntelyn alaisuuteen, sillä olosuhteissa ei voitane enää puhua pelkästään yksittäisestä tarpeesta varsinkaan, jos maahan pyrkijöiden virta on jatkuva. Toisaalta tilanteen jatkumisesta lopulta väistämättä seuraa olosuhteisiin mukautuminen, jolloin RVL:lla on taas valmius järjestää kuljetukset normaalein toiminnoin. Välttämättömyys on tässäkin siis lyhytaikaista.

Loppukysymyksenä on tietenkin myös kuvattujen valtuuksien hyödyllisyys välineellistettyyn maahantuloon vastaamiseksi. Maahantulijoiden tarkoituksellisen ohjaamisen perusolemuksena ei ole viaton toiminta, vaan kohdevaltion viranomaisten häirinnän kautta yhteiskuntajärjestyksen epävakauttaminen. Siinä, missä valmiuslain resurssivaltuudet eivät puutu hybridivaikuttamisen negatiivisiin vaikutuksiin, liikkumis- ja oleskelurajoitusten asettaminen edesauttaa selkeästi rajaturvallisuuden ylläpitämistä. Viimeksi käsitelty 122 a § rinnastuu niin ikään resurssivaltuuksiin, vaikka säännös antaakin Rajavartiolaitokselle välillisesti lisää toimivaltaa. Yhteenvetona voidaan todeta, että valmiuslain uudesta sääntely-ympäristöstä huolimatta niiden ohella on väistämättä sovellettava rajavartiolain säännöksiä. Toisin sanoen valmiuslaki ei yksinomaisesti luo pidäkkeitä hybridivaikuttamiseen vastaamiseksi vaan ainoastaan myötävaikuttaa tilanteen asianmukaista hoitamista, mikä on toki lain pohjimmainen tehtävä.

## 5 LAINOPILLISET ARGUMENTIT VS. ITÄRAJAN HÄIRIÖTILANNE MARRASKUUSSA 2023

Itärajan häiriötilanteella viitataan syksyllä 2023 alkaneeseen turvapaikanhakijoiden määrän kasvuun Suomen ja Venäjän vastaisella rajalla. Kyseessä on edellä kuvattu laittoman maahantulon ilmiö, jossa lisääntyvä määrä kolmannen valtion kansalaisia on saapunut maahan ilman asianmukaisia maahantulo-oikeuksia, kuten viisumia, ja hakenut Suomesta kansainvälistä suojelua. Aikavälillä 31.7.–27.11.2023 Suomeen saapui itärajan rajanylityspisteiden kautta yhteensä 958 turvapaikkaa hakevaa kolmannen maan kansalaista. Tilanne alkoi kiihtyä varsinkin marraskuussa ja määrän kasvu ilmentyy erityisesti viikkojen 45 ja 46 välillä, kun ensiksi mainitun aikana rajan yli saapui 32 henkilöä ja jälkimmäisellä 527. Viikolla 47 maahantulijoiden määrä oli 341 henkilöä. Vertailuksi tätä ennen maahan saapui yksittäisiä turvapaikanhakijoita tuolloin eniten saapuvista maista.<sup>221</sup>

Tilanteen verrattain nopea kehittyminen johti niin ikään nopeaan reagointiin. Itärajan häiriötilanteen vakauttamiseksi marraskuussa 2023 tehtiin kolme päätöstä, jotka perustuivat rajavartiolaitain 16 §:ään – tarkemmin rajanylityspaikkojen väliaikaiseen sulkemiseen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseen. Ensimmäinen päätös annettiin valtioneuvoston yleisistunnossa 16. marraskuuta ja sen perusteella Suomen ja Venäjän väliseltä maarajalta suljettiin Kaakkois-Suomen ja Pohjois-Karjalan rajanylityspaikat eli Vaalimaa, Nuijamaa, Imatra ja Niirala. Kansainvälisen suojelun hakeminen keskitettiin samalla Vartiuksen ja Sallan rajanylityspaikoille. Päätös tuli voimaan 18. marraskuuta.<sup>222</sup> Ilmiön jatkuminen johti uuteen päätökseen 22. marraskuuta, minkä perusteella 24. marraskuuta alkaen myös Kuusamon, Vartiuksen ja Sallan rajanylityspaikat suljettiin. Samalla turvapaikanhaku keskistettiin itärajalle ainoaan auki jäävään rajanylityspaikkaan eli Lapin Raja-Jooseppiin.<sup>223</sup> Lopulta myös tämä ylityspaikka suljettiin 28. marraskuuta annetulla päätöksellä ja kansainvälisen suojelun hakeminen tehtiin mahdottomaksi itärajan ylityspisteiden kautta.<sup>224</sup>

Päätösten perusteeksi esitettiin niin tilanteen aiheuttama viranomaisten kuormitus kuin uhka ja todennäköisyys ilmiön kiihtymisestä, mikä yhä edelleen kiinnittäisi Rajavartiolaitoksen resursseja maahantulo liikenteen hallintaan ja johtaisi lisääntyvässä määrin tehtävien

---

<sup>221</sup> SM muistio 28.11.2023, s. 1. Kyse Syrian, Somalian, Jemenin ja Irakin kansalaisista.

<sup>222</sup> VN päätös SM/2023/4 ja SM muistio 16.11.2023, s. 7.

<sup>223</sup> VN päätös SM/2023/9 ja SM muistio 22.11.2023, s. 13.

<sup>224</sup> VN päätös SM/2023/15 ja SM muistio 28.11.2023, s. 14. Päätös tuli voimaan 30. marraskuuta.

priorisointiin. Lisäksi poliisin ja RVL:n muodostamien havaintojen pohjalta valtioneuvosto perustellusti epäili saapumisen Suomen rajalle tapahtuvan Venäjän tai muun toimijan myötävaikutuksella eli ilmiö liitettiin maahantulijoiden ohjaamisena toteutuvaan hybridi-vaikuttamiseen. Päätösten taustalle ilmaistiin aiemmin tässä tutkielmassa kuvatut maahantulijoihin sisältyvät riskit muun muassa järjestäytyneen rikollisuuden kautta ja tämän myötä yleisen turvallisuudentunteen heikkeneminen. Näiden lähtökohtien valossa laittoman maahantulon nähtiin muodostavan vakavan uhan yleiselle järjestykselle ja kansalliselle turvallisuudelle. Lisäksi ilmiön kiihtymisen mahdollisuus nähtiin todennäköisenä, eikä olosuhteiden nopeaa muuttumistakaan suljettu arviosta pois. Kokonaisarvion perusteella silloisessa ”ennakoitavissa olevassa tilanteessa” nämä puitteet rakensivat perusteet valtuuksien oikeasuhtaisuudelle ja välttämättömyydelle.<sup>225</sup> Kuvion 1 kautta tarkasteltuna ilmiö voidaan linkittää kuvion vasemmalla akselilla periaatteessa normaalitilanteen ja kohonneen uhan välimaastoon, mutta toisaalta sillä on yhteenliittymiä myös painostukseen olematta kuitenkaan niin vakava uhka kuin kuvio antaa ymmärtää.

Marraskuun 2023 päätökset perustuvat rajavartiolain 16 §:ään, jonka käyttöönotossa edellä esitetyn tavoin painottuvat punnintatilanne ihmisoikeuksien, turvallisuuden ja uhkatilanteen välillä, niiden ennakoivan käytön arviointi, säännöksen sisältämän kolmen toimivaltuuden vertailu sekä hybridi-vaikuttamisen todentaminen. Tehtyjen päätösten taustasyinä korostuivat turvallisuuskysymykset maahantulon hallinnan sijasta, mikä on 16 §:n käyttöperusteisiin nähden luonnollista. Rajavartiolaitoksen toimintakyvyn varmistamista ei siten ilmaistu suoraksi syyksi asetetuille rajoituksille, vaikka se sisältyykin maahantulon hallintaan sidottujen resurssien kuormitukseen ja sitä kautta yleisesti turvallisuuteen. Sisäministeriön laatimissa muistioissa asetettujen rajoitusten tavoitteet havainnollistettiin tilanteen hallinnassa pysymisen kuin myös sen todennäköisen laajentumisen ehkäisemisen kautta, joiden ohella rajoitusten olennaisena hyötynä nähtiin epäillyn hybridi-vaikuttamisen keskeyttäminen. Syiksi nimettiin niin kansallinen turvallisuus, yleinen järjestys kuin myös rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Lisäksi perusteluissa mainittiin Suomen vastuu Schengen-alueen ulkorajavaltiona estää laittoman maahantulon väylän syntyminen.<sup>226</sup>

---

<sup>225</sup> Esim. SM muistio 16.11.2023, s. 2 ja 7–9. Muistion laatimishetkellä tilanteen todettiin vievän huomattavasti Kaakkois-Suomen rajavartioston johtamisjärjestelmän ja rajanylityspaikkojen suorituskyvystä.

<sup>226</sup> SM muistio 16.11.2023, s. 9 ja SM muistio 22.11.2023, s. 17. Ks. yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisesta tarkemmin esim. SM muistio 16.11.2023, s. 8.

Selkein eroavaisuus edellä esitettyjen lainopillisten argumenttien ja tehtyjen päätösten välillä on koko itärajan sulkeminen. Siinä, missä 16 §:ää koskevissa perusteluissa ja lausunnoissa tietyllä tapaa jopa korostuu rajan täyssulun käyttö vain valmiuslain poikkeusoloissa sen sisältämien haastavien ihmisoikeuskysymysten vuoksi, toteutunut tilanne osoitti tämän tulkinnan toiseksi. Sisäministeriön laatimassa muistiossa päätöstä perustellaan perustuslakivaliokunnan esittämällä erittäin poikkeuksellisilla olosuhteilla, jotka muistion laatimisvaiheessa arvioitiin olevan käsillä. Toimenpiteiden nähtiin olevan välttämättömiä ”ilmiöstä kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle aiheutuvien vakavien seurausten rajoittamiseksi”. Argumentteja tehostettiin nostamalla esiin ilmiön todennäköinen laajentuminen ilman näiden rajoitusten asettamista.<sup>227</sup> Koska edellä esitetyt perustuslakivaliokunnan ja professori Janne Salmisen näkemykset rajojen hetkellisestä täyssulusta ehdottoman viimesijaisena toimenpiteenä eivät suoraan esitä poikkeuksellisten olosuhteiden määrittymistä juuri poikkeusolojen kautta, toteutuneen tilanteen perusteella myös normaaliolojen häiriötilanteessa on siten mahdollista ottaa käyttöön koko itärajaa koskeva rajoitus.<sup>228</sup>

Esitetyn argumentin esittäminen on toki tilannekohtaista, mutta tässä tapauksessa itärajalla tapahtuvan häiriötilanteen poikkeuksellisuus on ollut kiistatonta. Valtioneuvoston mukaan

Ottaen huomioon vaikuttamisen tavoitteiden epäselvyyden sekä tilanteen vaarallisuuden Suomen yhteiskunnalle ja yhteiskuntajärjestykselle muu kuin Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkojen tilapäinen sulkeminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen lyhytaikaisesti muualle ei tuota riittäviä edellytyksiä turvallisuuden takaamiseksi ja maahantulomenettelyn asianmukaisuuden varmistamiseksi. -- Ilmiö on entisestään vaikeutunut, koska Suomen tekemistä toimista huolimatta toiminta jatkuu edelleen ja siirtyy aina avoimena olevalle rajanylityspaikalle. Ilmiö on välttämätöntä päättää nopeasti, jotta Suomi voi jatkossa normaalilla tavalla taata tosiasiallisen ja tehokkaan pääsyn turvapaikkamenettelyyn myös itärajan rajanylityspaikkojen kautta. --

Tällä tavoin [*ehdotetuilla rajoituksilla*] pyritään varmistamaan maahantulomenettelyn asianmukaisuus ja turvapaikkajärjestelmän tehokkuus niille, jotka ovat todellisessa kansainvälisen suojelun tarpeessa. -- Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen lyhytaikaisesti pois Suomen ja Venäjän väliseltä maarajalta voidaan arvioida kuluttavan eniten Suomeen henkilöitä järjestävien resursseja. Tämä vaikeuttaisi maahantulon välineellistämistä Suomeen.<sup>229</sup>

---

<sup>227</sup> SM muistio 28.11.2023, s. 17. Ks. myös PeVL 37/2022 vp, kohta 30.

<sup>228</sup> Toisaalta itärajan sulkeminen ei tapahtunut kitkattomasti, sillä apulaisoikeuskansleri torjui 16.11. ja 22.11. välillä annetun päätösluonnoksen. Vaikka tarkkoja tietoja kyseisen luonnoksen sisällöstä ei ole julkisuuteen esitetty, voidaan kuitenkin päätellä, ettei luonnoksessa olleiden rajoitustoimien välttämättömyysvaatimus apulaisoikeuskanslerin arvion mukaan täyttynyt silloisessa tilanteessa. Ks. *Toivonen & Koivisto* 2023.

<sup>229</sup> SM muistio 28.11.2023, s. 17–18. Maahantulomenettelyn ei katsottu olevan asianmukaista, sillä ilman maahantuloedellytyksiä saapuvia ihmisiä tarkoituksellisesti ohjattiin Suomen rajoille. Lisäksi rajanylittävillä henkilöillä

Edelleen kasvavaan hakijamäärään nähtiin sisältyvän yhä suurenevan riskin kansallista turvallisuutta vaarantavien henkilöiden ujuttautumisesta rajanylittäjiin taikka jopa tällaisten suunnitelmallisesta lähettamisestä.<sup>230</sup> Näiden perusteiden valossa itärajan tilanne näytti istuvan perustuslakivaliokunnan käsitykseen erittäin poikkeuksellisesta olosuhteesta, jossa rajojen hetkellinen täyssulku on ainoa tapa turvata hallittu maahantulo. Lyhyesti sanottuna turvallisuuspolitiikan ja kansainvälisen oikeuden vastakkainasettelu mukautui hybridi-vaikuttamisen todennäköisten tai reaalisten vaikutusten muodostamaan toimintaympäristöön, missä ensiksi mainittu dimensio loppupeleissä ikään kuin asettui jälkimmäisen edelle.

Kaikkien itärajan ylityspisteiden sulkeminen ei kuitenkaan ollut automaattinen toimi, vaan marraskuun päätöksistä viimeinen. Päätöksistä heijastuu siten 16 §:n progressiivisuus, joka saa sisältönsä ennen kaikkea välttämättömyysperiaatteesta, mikä puolestaan on riippuvainen tilanteen kehittymisestä. Reagoinnin on siis lähdettävä vähäisimmistä ja tilanteen edellyttäessä edetä kohti rajoittavampia toimenpiteitä. Tämä on selkeästi näkyvissä marraskuun rajoitus-toimissa niiden kohdistuessa itärajan kahdeksasta henkilöliikenteen ylityspisteestä aluksi neljään. Välttämätön oli siis rajattu sellaisille rajanylityspisteille, joille laitton maahantulo ja epäilty hybridi-vaikuttaminen suuntautui.<sup>231</sup> Tällä rajanylityspaikan väliaikaisen sulkemisen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen fokuksella maahantulon tilannekohtaiselle painopisteelle perusteltiin myös oikeasuhtaisuutta, koska päätöksiä ei laajennettu näiden ylityspaikkojen ulkopuolelle. Koska ensiksi asetetun päätöksen vaikutukset jäivät kuitenkin vähäisiksi sen käytännössä vain uudelleen kohdentaessa laittoman maahantulon ilmentymistä etelästä pohjoisemmaksi maahantulijoiden määrän hallinnan sijasta, rajoituksia oli myös välttämätöntä tiukentaa kahdesti marraskuun aikana. Keskittämistä Raja-Jooseppiin argumentoitiin nimenomaisesti tällä ihmisten liikkumisella ylityspaikkojen sulkeutumisen mukaisesti.<sup>232</sup> Toimenpiteiden tehokkuus oli näin ollen osa asetettujen rajoitusten välttämättömyyden arviointia.

Progressiivisuus linkittyy olennaisesti myös toimien ennakoivan käytön kysymykseen. Edellä on esitetty, ettei erityisesti kansainvälisen suojelun hakua voida pohjata ainoastaan arvioituun

---

oli lähes poikkeuksetta opiskelija- tai turistiviisumi Venäjällä oleskeluun eikä suurimmalla osalla ollut tiedossa olevaa syytä turvapaikalle. Henkilöiden ei siis katsottu olevan vaarassa joutua vainotuksi tai kohdelluksi muutoin epäinhimillisellä tai julmalla tavalla vaan heitä käytettiin Suomen painostamisen instrumenttina.

<sup>230</sup> SM muistio 28.11.2023, s. 14–15. Ks. myös SM muistio 22.11.2023, s. 13–14.

<sup>231</sup> Ks. SM muistio 16.11.2023, s. 9.

<sup>232</sup> SM muistio 22.11.2023, s. 13, 16–17 ja SM muistio 28.11.2023, s. 14. Turvallisuuspoliittisesti turvapaikkahaun keskittämistä Raja-Jooseppiin perusteltiin RVL:n toimintakyvylä tilanteen hallinnassa pitämiseksi sekä ilmiöstä johtuvien vaikutusten kontrolloimiseksi. Tilannetta pidettiin niin ikään ennakoitavissa olevana.

kehityskulkuun, mutta säännöstä voidaan välttämättömyyden niin vaatiessa soveltaa myös ensimmäisenä toimenä. Toimivaltuuden käyttö rakentuu kuitenkin jo lain tasolla tietoon tai perusteltuun epäilyyn maahantulon tapahtumisesta vieraan valtion tai muun toimijan myötävaikutuksella ja sen välttämättömyys on perusteltava esimerkiksi turvallisuussyillä. Valtioneuvoston päätöksissä esitettiin poliisin ja RVL:n havainnot mainitun perustellun epäilyn taustalle, mutta yksityiskohtaisempi analyysi silloisesta tilanteesta ja sen kehittymisestä on salassa pidettävää<sup>233</sup>. Tilanne rajoilla oli joka tapauksessa merkittävästi muuttunut Venäjän rajaviranomaisten menettelyjen vuoksi heidän alkaessa sallia aikaisemmin kieltämänsä toiminnan eli laittoman maahantulon<sup>234</sup>. Tilanne oli todellinen, mutta tästä huolimatta päätösten perusteluista ilmentyy selvästi myös varautuminen olosuhteiden äkilliseen vaihteluun. Koska turvallisuusnäkökohtia ei epäilyssä hybridivaikuttamisessa voida sivuuttaa, on toimenpiteiden arvioinnissa aina jossain määrin merkitystä myös ilmiön todennäköisellä kehityskaarella. Kyseisen tapauksen ennakkollisuuden syvällisempi analysointi on kuitenkin hedelmätöntä, sillä siihen mahdollisesti vaikuttavat tiedot ovat salassa pidettäviä. Toisin sanoen se, missä määrin välttämätöntä perusteltiin tilanteen todennäköisellä kehitymisellä ja ennakkollisuudella on ymmärrettävistä syistä epäselvää.

Viimeinen kysymys 16 §:n aktivoinnissa on sen sisältämän kolmen toimivaltuuden keskinäinen tarkastelu. Kuten todettu, marraskuun päätökset perustuivat rajanylityspaikkojen sulkemiseen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseen, eikä liikenteen rajoittamista ainakaan muistioiden perusteella edes harkittu. Tämä on toki edellä esiin tuotujen syiden vuoksi luonnollista. Mitä tulee sen sijaan rajanylityspaikan sulkemisen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisen linkittymään, niiden yhteissoveltaminen on itsestäänselvyys ainakin ylityspaikkojen sulkemisen yhteydessä. Rajavartiolain 16.2 § on toisaalta mahdollista ottaa käyttöön myös ilman ylityspisteiden sulkemista, millaisesta tavallaan oli kyse tehdyissä päätöksissä. Samaan aikaan, kun Kaakkois- ja Itä-Suomen rajanylityspaikat suljettiin, turvapaikanhaku keskitettiin Vartiukseen ja Sallaan, vaikka avoinna jäi tuolloin myös Kuusamo ja Raja-Jooseppi. Keskittäminen ei täten ole suoraan riippuvaista suljettavista ylityspaikoista, mutta ottaen huomioon sen tarkoituksen allokoita maahantulijoiden virta viranomaisten toimintakyvyn ja resurssien mukaisesti, rajoituksen tehostaminen ylityspaikkojen sulkemisella

---

<sup>233</sup> SM muistio 16.11.2023, s. 2–3; SM muistio 22.11.2023, s. 3 ja SM muistio 28.11.2023, s. 3.

<sup>234</sup> Esim. SM muistio 28.11.2023, s. 2. Valtioneuvoston mukaan Venäjä aktiivisesti myötävaikuttanut rajanylityspaikkojen laajuuteen ja suuntautumiseen aina avoinna olevalla rajanylityspaikalle.

on kenties johdonmukaisin käytäntö. Toisaalta keskittämistä juuri Vartiukseen ja Sallaan kaikkien auki jäävien ylityspaikkojen sijasta ei taustoitettu.

Vaikka rajavartiolain 16 § oli marraskuun toimista kenties näkyvin, se ei ollut eksklusiivinen väline<sup>235</sup>. Toinen merkittävä toimivaltuushaara oli resurssivaltuuksien kokonaisuus, joista itärajalta hyödynnettiin etupäässä virka-apua ja Frontexin tukea<sup>236</sup>. Rajavartiolaitos lähetti 22. marraskuuta Frontexille tukipyynnön koskien 50–60 rajavartiomiehen lisätyövoimaa ensisijaisesti maastorajojen valvontaan, minkä lisäksi pyyntö kohdistui myös tekniseen kalustoon.<sup>237</sup> Rajanylityspaikkojen sulkemisen myötä Rajavartiolaitoksen toiminnan painopiste muuttui näillä alueilla rajatarkastuksista maastorajan valvontaan. Kuten todettu, tehostettu valvonta edellyttää lisäresursseja, eikä tässä tapauksessa arviossa ollut kyse muista turvallisuus-ilmiöistä. Koska valvonnan lisääminen vaatii ammattilaisia, Frontexilta pyydetty apu oli edellä esitettyjä näkökohtia ilmentävä ratkaisu. Huomioitavaa on kuitenkin, ettei apu perustunut rajavartiolain 15 a §:ään vaan RVL:n omaan pyyntöön. Tämän tukipyynnön mahdollisuuden myötä kynnys mainitun pykälän käyttöön näyttää olevan korkea<sup>238</sup>.

Edellisen ohella RVL sai tilanteeseen tukea myös poliisilta, Tullilta ja Puolustusvoimilta, joista esimerkiksi viimeksi mainitun apu kohdistui tilapäisten estelaitteiden rakentamiseen sekä materiaalitukeen.<sup>239</sup> Konkreettisesti toteutunut rajavartiolain 16 §:n rajoitusten tehostaminen esteiden rakentamisella vahvistaa edellä nimettyä näkemystä esteiden rakentamisen välttämättömyydestä nimenomaisesti tämän rajoituksen yhteydessä. Myös itärajan pysyvän esteaidan rakentamisesta vastaavan hankepäällikön, Ismo Kurjen, mukaan tilapäiset esteet muodostuivat kyseessä olevassa tilanteessa välttämättömiksi rakentaa, sillä varsinainen aitarakennelma ei ollut valmis. Niitä rakennettiin kaikille ylityspaikoille.<sup>240</sup> Esteistä huolimatta marraskuun aikana jouduttiin tukeutumaan myös voimakeinojen käyttöön, kun Niiralan raja- asemalla maahantulijoiden joukko ei noudattanut viranomaisen käskyjä ja kehotuksia<sup>241</sup>. Vaikka kyse oli hyvin poikkeuksellisesta tilanteesta, ilmentää se hyvin käsitystä niskoittelun äkillisestä ilmentymisestä ja tarpeesta vahvistaa rajavalvontaa tarvittaessa myös voimakeinoin.

---

<sup>235</sup> SM muistio 22.11.2023, s. 18.

<sup>236</sup> Lisäksi RVL kutsui myös eläkkeellä olevia rajavartioita takaisin töihin. Ks. *Sormunen* 2023.

<sup>237</sup> Rajavartiolaitoksen tiedote 2023.

<sup>238</sup> Edellä on tuotu lisäksi esiin, että rajavartiolain 15 a §:n käyttöönotossa painottuu kansallisten voimavarojen riittävyys, minkä vuoksi sääntelyn hyödyntäminen on poikkeuksellista.

<sup>239</sup> SM muistio 28.11.2023, s. 21–22 ja *Vienonen* 2023.

<sup>240</sup> *Vienonen* 2023.

<sup>241</sup> *Aholuoto* 2023.

## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Hybridivaikuttaminen on valtiota kohtaan suunnattu painostamispyrkimys, jossa toimintaa toteuttava ei halua itsensä taikka todellisen päämääränsä paljastuvan. Vaikka se ei ole varsinaiseen sotilaalliseen toimeen rinnastettava ilmiö, sillä on potentiaali aiheuttaa merkittävää vahinkoa valtiolliselle järjestelmälle. Maahantuloa hyväksikäyttävästä hybridivaikuttamisesta eli välineellistetyistä maahantulosta aiheutuvien ongelmien voimakkuus on suoraan verrannollinen ilmiöön liittyvien negatiivisten vaikutusten laajuuteen. Nämä vaikutukset ovat puolestaan riippuvaisia maahantulovolyymista, sen tavasta sekä viranomaisten kriisinsietokyvystä huolehtia lakisäateisistä tehtävistään myös häiriötilanteissa. Ilmiöön liittyvien riskien vuoksi hybridivaikuttamiseen vastaamisen on tapahduttava johdonmukaisesti ja tehokkaan reagoinnin mahdollistaja on täsmällinen lainsäädäntö. Lyhyesti sanottuna selkeä lainsäädäntö ja viranomaisen riittävät toimivaltuudet ovat välineellistetyn maahantulon olennainen varautumiskeino, millä tällaisia tilanteita voidaan ennaltaehkäistä ja torjua tehokkaasti<sup>242</sup>. Tässä tutkielmassa on analysoitu, miten lainsäädännölliset ja ilmiösidonnaiset lähtökohdat muovaavat rajavartio- ja valmiuslakien toimivaltuuksien käyttöönottoa välineellistetyn maahantulon tilanteessa sekä vertailtu näitä oikeudellisia näkemyksiä ja argumentteja Suomen itärajan häiriötilanteessa marraskuussa 2023 tehtyjen päätösten ja niiden perustelujen kanssa.

Hybridivaikuttamisen fundamentaalisenä tavoitteena on kohteen yhteiskuntajärjestyksen epävakauttaminen ja tämän tutkielman viitekehyksessä se toteutuu Rajavartiolaitokseen kohdistuvana rasitteena. Maahantulijoiden tarkoituksellinen ohjaaminen Suomen rajalle luo painetta RVL:n resurssien riittävyyteen ja tämän myötä kausaalisesti organisaation mahdollisuuksiin suorittaa lakisäateisiä tehtäviään sekä yhä edelleen yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden toteutumiseen rajaturvallisuuden ylläpitämisen vaikutusten kautta. Toisin sanoen välineellistetty maahantulo aiheuttaa suoraan vaaroja yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen toteutumiselle. Olosuhteet ovat merkittävin yksittäinen tekijä analysoitaessa toimivaltuuksien soveltamista ja tilanteesta tehtävä kokonaisarvio esittää lopulta valtuuksien lainsäädännöllisten lähtökohtien vaatimat perusteet. Yksinkertaisesti ajateltuna näiden lähtökohtien täyttymisen voisi periaatteessa ajatella vaativan taakseen ennakkovarautumista suuremman määrän kolmansien valtioiden kansalaisia pyrkimässä saapua Suomeen, mutta toisaalta määrä yksinään ei ole tarpeeksi pätevä indikaattori. Ensisijaista merkitystä ei yleisesti

---

<sup>242</sup> PuVL 5/2022 vp, kohta 2.

ole ilmiön profiloitumisella vaan toiminnan teholla, joka toisaalta on riippuvaista nimenomaisesti ilmiön piirteistä. Kokonaisarvio tehdään ottaen huomioon niin maahantulon voimakkuus ja kehittymiskaari, sen mahdollinen väkivaltainen ilmentyminen sekä kohdentuminen rajanylityspaikkojen ja maastorajan välillä. Näiden lisäksi arvioinnissa on aina jossain määrin merkitystä myös toimenpiteiden tehokkuudella välineellistetyn maahantulon vaikutusten minimoimiseksi tai mitätöimiseksi.

Paluu häiriötilanteesta tai poikkeusoloista normaalioloihin voidaan saavuttaa todennäköisesti useammalla tavalla, mutta olennaista on tilanteen uhkakehitys ja vaihtoehdot toimintatavat huomioiden valita sellaiset valtuudet, joilla asetetut tavoitteet voidaan saavuttaa luopumalla oikeusvaltiollisista periaatteista minimimäärin. Selkein lainsäädännöllinen ehto erityisesti erityistoimivaltuuksien käytölle on välttämättömyysperiaate, mutta merkitystä on myös säännösten taustalle esitetyillä tarkoituksilla. Viimeksi mainittu ilmentyy ilmaisuilla, millaisiin tilanteisiin toimivalta on alun perin täsmennetty. Rajavartiolaitoksen toimintakentän kontekstissa hallitseva lähtökohta on rajaturvallisuuden ylläpitäminen, mutta myös yleinen järjestys, kansallinen turvallisuus ja alueellinen koskemattomuus on esitetty taustasyiksi. Nämä ovat säännöksissä suoraan esitettyjä käytännöllisempiä rajoitteita, joiden lisäksi niille on lainvalmistelussa havainnollistettu myös esimerkkitalanteita. Tämän tutkielman osalta esimerkki on ollut välineellistetty maahantulo, mutta sanamuoto varaa myös muut rajaturvallisuuteen kohdistuvat tilanteet toimivaltuuksien käytön taustalle<sup>243</sup>. Olennaista on kuitenkin sääntelyn tarkoituksen täyttäminen suhteessa niihin linkitettyihin normiperiaatteisiin, kuten välttämättömyyteen. Lyhyesti sanottuna olosuhteet nivoutuvat lainsäädännöstä tuleviin lähtökohtiin, eikä toinen voi toteutua ilman toista.

On lähtökohtaisesti rajavartiolain tehtävänä varmistaa rajanylityksen häiriötön toiminta myös poikkeavissa tilanteissa sekä tukahduttaa rajanylityksestä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle juontuvien uhkien realisoituminen taikka tilanteen kärjistyminen jo sen alkuvaiheessa. Rajavartiolain valtuuksien toimintakokonaisuutta voidaan ajatella kolmi-kantaisena, missä ensimmäisen alueen muodostaa resurssivaltuudet, toisen lohkon RVL:n toimivaltaa lisäävät säännökset ja viimeistä edustaa lain merkittävin säännös eli 16 §:n. Kuten todettu, toimivaltuuksien valinnassa painottuvat lainsäädännöstä ja ilmiöstä ilmenevät varaukset, mutta yhtäläillä toimenpiteiden erottelua ohjaa myös niiden tarkoituksenmukaisuus. Välineellistetyn maahantulon tai laajemmin hybridivaikuttamisen tarkoituksien näkö-

---

<sup>243</sup> *Ihanus & Napola* 27.6.2022, s. 7

kulmasta tilanteessa tärkeää ei ole pelkästään maahantulon asianmukainen hallinta vaan myös muuttoliikettä hyväksikäyttävän hybriditoiminnan tukahduttaminen ennen tilanteen eskaloitumista valmiuslain poikkeusoloiksi.

Rajavartiolain resurssivaltuuksien soveltaminen hybridi vaikuttamisen tilanteessa on riippuvaista rajanylitysliikenteen suuruudesta, muiden samanaikaisten uhkien olemassaolosta ja valvonnan tehostamisen tarpeista. Samaan aikaan, kun ne ovat perus- ja ihmisoikeuksien suhteen primaarisia valtuuksia, niiden vähäinen hyöty asettaa ne epätäydelliseksi reagointikeinoksi. Täten resurssivaltuudet poissulkevat ilmiön negatiivisiin vaikutuksiin vastaamisen, vaikka sekä maahantulon hallintaan että Rajavartiolaitoksen normaalien toimintamahdollisuuksien takaamiseen ne ovat kiitettävä lisä. Siksi ne eivät voi yksinään toimia hybridi vaikuttamiseen puuttumiseksi vaan tilanteessa on välttämättä hyödynnettävä myös esitetyn jaotelman toista ja kolmatta lohkoa. Toimivaltuudet toimivat ylipäätään toisiinsa nojaavina. Kun esteiden rakentamisella on mahdollista jarruttaa laittomasti rajanylittävien liikehdintää äkillisyyden nimissä myös palveluiden luovutusvelvollisuuden kautta, voimakeinoilla voidaan välittömässä tilanteessa estää olosuhteiden jatkopaheneminen. Näiden valtuuksien teho hybridi vaikuttamiseen reagoimiseksi on kuitenkin pääsääntöisesti individualistinen tarkoittaen niiden soveltuvuutta vain yksittäiseen tehtävään. Tästä johtuen rajavartiolain hyödyllisyys kulminoituu viime kädessä sen järeimpänä työkaluna esiintyvän 16 §:n käyttöön.

Rajavartiolain 16 §:n käyttöönotto ei ole mutkaton systeemi johtuen sen moninaisista ulottuvuuksista, jossa painottuvat kansainvälisen suojelun hakemisen oikeus suhteessa Suomen kansallisiin etuihin sekä valtuuksien progressiivinen ja mahdollinen etukäteinen soveltaminen. Kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämällä ja rajanylityspaikan sulkemisella pyritään voimavarojen tarkoituksenmukaisen allokoinnin kautta hallitsemaan ja rajoittamaan rajanylitysliikenteestä aiheutuvia turvallisuusriskejä. Niiden asettaminen ennakkollisesti on hybridi vaikuttamisen piirteet huomioiden välineellistetyn maahantulon lopettamiseksi jossain määrin perusteltua, mutta yleisesti rajoitusten progressiivinen käytötapa mahdollistaa reagoinnin tilanteen vaatimalla tavalla. Kyse on ennen kaikkea toimenpiteiden kohdentamisesta eri rajanylityspaikkojen välillä, mikä vastaa osaltaan kysymykseen toimien hyödyllisyydestä, sillä rajoitusten valikointi määrittää myös niistä juontuvat seuraukset ilmiön mukaisesti. Valtion kansainväliset velvoitteet asettavat toimivaltuuden käyttöönoton kuitenkin haastavaan arviointiympäristöön. Vaikka Suomella on oikeus turvata ulkorajojaan sekä päättää maahan-

tulijoista, sillä on samanaikaisesti velvollisuus järjestää kansainvälisen suojelun eli turvapaikanhakuoikeuden toteutuminen erityisesti itärajalla. Kansallisesti toteutuva uhkatilanne yhdistyy näin kansainvälisessä oikeudessa turvattuun tosialliseen mahdollisuuteen hakea turvapaikkaa, mikä Suomen maantieteen takia tiivistyy lopulta kysymykseksi suljettavien rajanylityspaikkojen määrästä ja sijainnista.

Hallintovaliokunnan mukaan hybridivaikuttamisena tapahtuvan laajamittaisen maahantulon uhka on seurausta turvallisuusympäristön muutoksesta, joka aiheuttaa yhä todennäköisemmin perusoikeuksien ja valtiollisten intressien kollision<sup>244</sup>. Tämä käsitys sai konkreettisen konnotaation, kun syksyllä 2023 Suomen itärajalle alkoi enenevässä määrin ilmestyä kansainvälistä suojelua hakevia kolmannen valtion kansalaisia. Kyse oli laittomasta maahantulosta, jota Venäjän rajaviranomaisten nähtiin aktiivisesti edistävän. Ilmiö alkoi Kaakkois-Suomesta ja toiminnan kiihtyessä marraskuun 2023 aikana valtioneuvosto otti käyttöön päivitetyn rajavartiolain 16 §:n. Tilanteeseen vastaaminen tapahtui progressiivisesti, mutta lopulta ilmiön jatkuminen ja siirtyminen pohjoisemmaksi ajoi koko itärajaa koskevaan sulkun. Päätöksiin vaikuttivat niin maahantulijoiden määrän lyhyen aikavälin merkittävä kasvu, siitä aiheutunut resursseihin kohdistuva rasitus, yleisesti hybridivaikuttamisen piirteet ja tavoitteet kuin myös maahantulijoiden profiloituminen kansainvälistä suojelua tarvitsemattomina. Hybridivaikuttamisen vakavat piirteet yhdistyivät siten mahdollisuuteen varmistaa viranomaisten toimintakyky maahantulon hallinnan ohella niiden muiden lakisääteisten tehtävien hoitoon sekä estää vaikuttamisesta yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle kohdistuvien uhkien toteutuminen. Tehdyt päätökset osoittavat rajavartiolain 16 §:n tiukasti olosuhdesidonnaista lineaarista käyttötapaa. Tilanteen tulkinta hybridivaikuttamisena johti rajoitusten tietynlaiseen välttämättömään ennakkolliseen varautumiseen, sillä viime kädessä toimenpiteillä pyrittiin ehkäisemään tilanteen kriisiytyminen entisestään<sup>245</sup>. Tämä on kaiken kaikkiaan 16 §:n perustavanlaatuinen tarkoitus, mitä myös sen säätämisperusteluissa on painotettu.

Koska kaksi ensimmäisenä tehtyä päätöstä ainoastaan siirsivät maahantulon painopistettä, koko itärajan sulkemisen fundamentaalisenä päämääränä ei ollut olosuhteisiin mukautuminen, vaan ilmiön lopettaminen. Realisoitunut rajavartiolain 16 §:n käyttö käänseekin lainopillisista nostoista kummunneen lähtökohdan rajanylitysliikenteen täydellisestä keskeyttämisestä vain

---

<sup>244</sup> HaVL 19/2022 vp, s. 9. Lisäksi Venäjän voimapolitiikka ensin Krimin laittoman liittämisen ja lopulta Ukrainaan kohdistuvan sotilaallisen hyökkäyksen kautta on muuttanut eurooppalaisen turvallisuusympäristön vaikeasti ennustettavaksi, eikä olosuhteiden nähdä muuttuvan lähitulevaisuudessa. Ks. HaVL 40/2016 vp, s. 3.

<sup>245</sup> Ks. SM muistio 16.11.2023, s. 7, 8; SM muistio 22.11.2023, s. 13 ja SM muistio 28.11.2023, s. 14.

poikkeusoloissa taikka niiden ja häiriötilanteen välimaastossa perusteellisesti ympäri. Rajoitus ei kuitenkaan välttämättömyyteen perustuvan progressiivisuusvaateen takia ole ensisijaisena toimenpiteenä mahdollinen, mitä myös marraskuun toimet heijastavat. Konkreettinen tilanne vahvisti joka tapauksessa turvallisuusympäristön vaikutuksen lainsäädännölliseen tulkintaan: rajaturvallisuutta riskeeraavan tapahtuman oikeudellinen arvio on aina riippuvaista tietyssä aktuaalisessa tilanteessa olemassa olevista yksityiskohdista<sup>246</sup>. Marraskuussa 2023 nuo yksityiskohdat muotoutuivat sekä suoraviivaisesti havainnoitavan tiedon kuin myös salassa pidettävien detaljien avulla. Tämän vuoksi on todettava, että kaikenkattava analyysi toimenpiteiden valinnasta taikka oikeudellisten ja reaalisten argumenttien välisestä vertailusta on altis näkemyseroille riippuen saatavilla olevista faktoista.

Tilannekohtaiset seikat määrittävät säännösten yksinomaista käyttöä kunkin valtuuden ohella myös rajavartio- ja valmiuslain välillä. Yleinen käsitys on, että normaaliolojen häiriötilanne kehittyi poikkeusoloksi, eikä jälkimmäinen näin ollen synny tai ilmaannu täysin tyhjästä. On siten luontevaa, että ensimmäisenä uhan normaaliolojen toimivaltuuksien riittämättömyydestä tunnistavat toimintaa toteuttavat viranomaiset<sup>247</sup>. Ennen valmiuslain hybridiuhkia koskevaa päivitystä Rajavartiolaitokselle ei voitu antaa lisätoimivaltuuksia sen kautta<sup>248</sup>, eikä rajavartio- ja valmiuslakeihin tehtyjen päivitysten rakentamassa uudessa lainsäädäntöympäristössä lain luonne ole tästä radikaalisti muuttunut. Tämä johtuu ennen kaikkea valmiuslain toimivaltuuksien vähäisyydestä, sillä sen avulla RVL:n kykyä vastata välineellistettyyn maahan-tuloon on mahdollista ylläpitää vain kolmella sääntelykokonaisuudella eli henkilöressurssien lisäämisellä, liikkumis- ja oleskelurajoitusten asettamisella sekä marginaalisesti myös velvoittamalla kuljetuspalvelujen tarjoajia suorittamaan kuljetuksia.

Valmiuslain 3 §:n kuudennetta kohtaa ei ole laadittu tilanelähtöisesti, jolloin lain käyttöönotto ei ole riippuvaista asiantilan kuvauksesta vaan tapahtuman vaikutuksista yhteiskunnan elintärkeisiin toimintoihin. Vaikka arvio tehdään kiinnittämättä varsinaisesti huomiota ilmiön alkuperään, joka tapauksessa ilmiö itsessään on analyysin lähtöpiste. Pykälän 6 b -kohdassa esitetty poikkeusoloperuste määrittää rajaturvallisuuden ylläpitämisen vaarantumisen syyt Rajavartiolaitoksen toimintaa olennaisesti ja laajamittaisesti estävän tai lamaannuttavan uhan,

---

<sup>246</sup> Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 98. Ks. myös HaVM 16/2022 vp, s. 13 ja *Ihanus & Napola* 27.6.2022, s. 7. Kyse on tässä yhteydessä niin ikään harkintavallasta eli käytännössä asetettavien toimenpiteiden arviointi on alisteinen esimerkiksi rajavartiolain 16 §:n tapauksessa valtioneuvoston näkemyksille.

<sup>247</sup> *Aine et al.* 2011, s. 138.

<sup>248</sup> HE 201/2017 vp, s. 6. Välineellistetyssä maahan-tulossa valmiuslaki olisi aiemmin ollut pitkälti tehoton, vaikka tilanteen kärjistymisen tai pitkittyminen olisi voinut lopulta aktivoida jonkin toisen poikkeusoloperusteen.

toiminnan, tapahtuman taikka näiden yhteisvaikutuksen kautta. Välineellistetyssä maahantulossa tämä määritelmä ilmentyy painostamisen itsensä aiheuttamien vaikutusten kuin myös ilmiöstä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle juontuvien seurausten kautta. Poikkeusoloperusteelle ja valmiuslain rajaturvallisuuden ylläpitämistä koskevien toimivaltuuksien taustalla esitettyjen perusteiden myötä välittyy käsitys valmiuslain yleisestä soveltamisesta käsitellyn poikkeusolon kontekstissa laajamittaisen laittoman maahantulon tilanteessa, silloin kun sitä käytetään hybridivaikuttamisen välineenä. Toisaalta tilanne voi muuttua poikkeusoloksi myös rajaturvallisuuteen kohdistuvasta uhasta seuraavien yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ongelmien myötä.

Tehdyistä tulkinnoista piirTTY näkemys, että välineellistetyssä maahantulossa kaikista todennäköisimmin sovellettavat valmiuslain pykälät ovat palvelussuhteen ehdoista poikkeamista sekä irtisanomisoikeuden rajoittamista koskevat säännökset niiden jo käsitteellisellä tasolla tuovan RVL:n toimintakykyyn lisää liikkumavaraa. Niiden soveltamisarvioinnissa painottuu olosuhteen piirteet suhteessa rajavartiolain säännösten mahdollisuuksiin säilyttää Rajavartiolaitoksen kyky toteuttaa rajaturvallisuuden ylläpidon tehtäviä. Hybridivaikuttamisen on katsottu ylipäättään vaativan valmiuden tehostamista, mutta tämä yksinään ei voi olla valmiuslain käytön syytin. Laki on tarkoitettu viimeiseksi keinoksi tilanteen normalisoimiseksi, jolloin siihen turvautumista ei pidä ajatella minään viimesijaisena vakuutena. Tällöin sen käyttöön otossa arvioitavat välttämättömyys-, oikeasuhtaisuus- ja normaalisuusperiaatteet kuin myös poikkeusoloperusteesta tulevat velvoitteet ovat rajavartiolain toimivaltuudet huomioiden ehdottomia, minkä lisäksi rajavartiolain 16 §:n soveltaminen on valmiuslain viimesijaisuus huomioiden lain käyttöönoton edellytys. Edelleen rajavartiolain laajasta toimivaltuuskokonaisuudesta johtuen välineellistetyn maahantulon tilanteen arviointi valmiuslain poikkeusoloina näyttäisi olevan epätodennäköistä, vaikka poikkeusoloperusteen vaikutuslähtöisyys ja hybridivaikuttamisen termin poissaolo tekeekin tulkinnasta adaptiivisen.

Siinä, missä vakavat hybridivaikuttamisen muodot liitettiin poikkeusoloperusteiden päivityksellä osaksi valmiuslain soveltamista, laajamittainen maahantulo ymmärretään edelleen normaaliolojen häiriötilanteena. Valmiuslain 3 §:n 6 b -kohdan peruste rajaturvallisuuden vakavasta vaarantumisesta on ilmaisuna monitasoinen, eikä se itsessään poissulje luonnollisista syistä aiheutuvaa laajamittaista maahantuloa poikkeusolona. Vaikka poikkeusolotulkinnan ulottaminen perusteiden ulkopuolisiin tilanteisiin ei ole perustuslain 23 §:n takia mahdollista, nykyisellään pykälä ainakin käsitteellisesti sallii tämäntyyppiset tulkinnalliset laajennukset.

Toisin sanoen valtioneuvoston harkintamarginaalia ei rajata samoin kuin muissa 3 §:n kohdissa, siitäkkin huolimatta, että 6 kohta on lainvalmistelussa linkitetty vahvasti hybridiuhkiin. Sääntely on pyritty pitämään mahdollisimman joustavana, mitä ilmentää poikkeusoloperusteen taustasyiksi välineellistämisen lisäksi esitetyt laajamittainen onnettomuus, terrori-isku ja sabotaasityyppinen kriittisen infrastruktuurin toimintaan kohdistuva vahingonteko<sup>249</sup>. Tämä lienee hybridi-ilmiöiden monitahoisuuden näkökulmasta periaatteellisesti perusteltua, vaikka siihen sisältyykin ongelmia suhteessa perustuslakiin.<sup>250</sup> Kysymys on joka tapauksessa valmiuslain kokonaisuudistuksen kannalta merkittävä huomioiden myös välineellistetyn maahantulon poikkeusolotulkinnasta potentiaalisesti yleisen järjestyksen ja turvallisuuden vaarantumisen kautta. Itsestään rajaturvallisuuden poikkeusolo vaikuttaisi siis olevan jossain määrin epäjohdonmukainen.

Toinen tutkielmasta esiin nouseva ristiriita liittyy valmiuslain tarkoituksenmukaisuuteen. Samaan aikaan, kun poikkeusolosääntely nykyään mahdollistaa laajamittaisen toteutuvan välineellistetyn maahantulon tilanteen tulkitsemisen valmiuslain käyttöjärjestelmässä, taulukossa 1 esitetty rajavartiolain toimivaltuuksien kokonaismäärällinen enemmisyys suhteessa valmiuslakiin sekä varsinaisten toimenpiteiden laatu on silmiinpistävä. Siinä, missä rajavartiolaissa säännökset täsmällisesti lisäävät Rajavartiolaitoksen toimivaltaa mahdollistaen esimerkiksi tiettyjä perusoikeusrajoituksia, valmiuslain toimivaltuudet ovat luonteeltaan erilaisia. Resurssivaltuuksia lukuun ottamatta niillä voidaan katsoa olevan enemmän välillinen vaikutus rajaturvallisuuden ylläpitämiseen kuin tätä toimintaa varsinaisesti tukevaa merkitystä. Vaikka varsinkin 17 a -luvun tarjoamat toimivaltuudet ovat uuden poikkeusoloperusteen näkökulmasta ideaalisia, luvun suppeus ei anna aihetta tulkita sitä huomattavan käyttökelpoisena maahantuloa hyväksikäyttävässä hybridivaikuttamisessa. Toisin sanoen arvioitu tarve säätää rajaturvallisuuden hybridiuhkat poikkeusoloksi ei näyttäisi kuitenkaan tähtäävän merkittävien toimivaltuuksien kehittämiseen valmiuslaissa – ainakaan vuonna 2022 toteutetussa uudistuksessa. Toisaalta normaalisuusperiaate ei salli valmiuslain kehittämistä varautumisen pääasiallisena keinona.

---

<sup>249</sup> HE 63/2022 vp, s. 41. Näiden syiden voidaan kuitenkin katsoa linkittyvän enemmän yleisen järjestyksen ja turvallisuuden kuin rajaturvallisuuteen ylläpitämiseen.

<sup>250</sup> Sisäministeriön mukaan valmiuslain 3 §:n 6 kohdan poikkeusoloperusteet on hybridivaikuttamisen ja välineellistetyn maahantulon käsitteiden tulkinnanvaraisuuden vuoksi pyritty kuvaamaan muilla termeillä. Ks. *Ihanus & Napola* 27.6.2022, s. 7.

Sääntelyn perustuslaillisia ongelmia on nostettu esiin muun muassa Perustuslakiblogissa. Ks. *Scheinin* 20.7.2022. Perusteen monitulkintaisuus johtaa niin ikään kysymykseen valmiuslain soveltamiskynnyksen madaltumisesta, mitä on sivuttu tämän tutkielman alaviitteessä 200.

Hallintovaliokunnan mukaan hybridiuhkien monikeinoisuuden takia niihin ei ole asianmukaista reagoida valmiuslailla ja edelleen valmiuslain periaatteet velvoittavat hyödyntämään ensisijaisesti normaaliolojen lainsäädäntöä, vaikka hybridivaikuttamisen äärimmäisiin muotoihin ei voida katsoa kyettävän vastata normaaliolojen lainsäädännön keinoin.<sup>251</sup> Käytännössä kyse on lopulta valmiuslain mahdollisuuksista taata tyydyttävät, toimivat ja oikea-aikaiset toimintakeinot vaikeasti määriteltävässä hybridiuhkien ympäristössä, missä normaalitilan ja poikkeusolojen välinen kuilu ei ole täysin selväpiirteinen.<sup>252</sup> Täten jatkotutkimusaiheena voidaan nimetä kysymys siitä, tarjoaako valmiuslaki tarkoituksenmukaisen ja korrektein keinon vastata monitahoisiin sekä vaikeasti ennakoitaviin ja tunnistettaviin hybridivaikuttamisen muotoihin. Erityisen jännitteinen kysymys on rajaturvallisuuden kontekstissa sen yhteiskunnallisen tärkeyden vuoksi. Kysymys on niin ikään valmiuslain kokonaisuudistuksen näkökulmasta olennainen, sillä siinä on tarkoitus tarkastella myös Rajavartiolaitoksen poikkeusolojen toimivaltuuksia.

Kokonaisvaltaisesti ajatellen rajavartio- ja valmiuslakien päivitykset toteutettiin epävarmaksi muuttuneessa turvallisuusympäristössä ja niiden ideana oli toisaalta varautua maahantuloa hyväksikäyttävään hybridivaikuttamiseen kuin myös ehkäistä tällaisen tilanteen realisoitumista ylipäätään<sup>253</sup>. Hybridiuhkien monimuotoisuus ja ennakoimattomuus oli molempien lainsäädäntöhankkeiden yksi käynnistäjä, mikä osoittaa lainsäädännön tarvetta uudistua sen avulla tavoiteltujen päämäärien taustalla olevien syiden muuttumisen vuoksi. Kun marraskuussa 2023 asetetut päätökset konkretisoivat rajavartiolain kehittämistarpeen tärkeyden, nykymuotoinen valmiuslaki kokee lähitulevaisuudessa muun muassa turvallisuustilannetta heijastavan täyspäivityksen. Tämänhetkisessä maailmanpoliittisessa tilanteessa, jossa lisääntyvät jännitteet ja polarisaatio nostavat esiin moderneja ja monitasoisia uhkakuvia, näihin riskeihin varautumisessa ja reagoinnissa korostuvat adaptiiviset säännökset. Joustavuus kulminoituu etenkin sääntelyn käyttöä rajoittavissa periaatteissa, mikä havainnollistui niiden altistuessa moderniin uhkaympäristöön. Tiivistetysti sanottuna marraskuun 2023 päätökset osoittavat, että hybridiympäristössä toimivaltuuksien oikeudelliset tarkoitukset ja niiden käyttöä rajoittavat periaatteet jossain määrin mukautuvat turvallisuustilanteen vaateisiin. Tämä lienee sääntelyn varautumis- ja reagointifunktioiden näkökulmista sen soveltamisen uusi paradigma.

---

<sup>251</sup> HaVL 19/2022 vp, s. 2 ja HE 63/2022 vp, s. 32. Ks. myös Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, s. 10.

<sup>252</sup> *Branders* 2021, s. 3, 6 ja *Viljanen* 19.5.2022, s. 8. Ks. myös HE 63/2022 vp, s. 13.

<sup>253</sup> HaVL 19/2022 vp, s. 8 ja HE 94/2022 vp, s. 9. Ks. myös HE 63/2022 vp, s. 1 ja 33–34.