

Niko Hellsten

**PERUS- JA IHMISOIKEUKSIEN SEKÄ
KANSALLISEN TURVALLISUUDEN
TASAPAINOTTAMINEN VÄLINEELLISTETYN
MAAHANTULON TORJUMISESSA**

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Kesäkuu 2024

TIIVISTELMÄ

Niko Hellsten: Perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansallisen turvallisuuden tasapainottaminen välineellistety
maahantulon torjumisessa
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma, julkisoikeus
Kesäkuu 2024

Euroopan turvallisuusympäristö on ollut nopeassa muutoksessa hybridi-vaikuttamisen lisääntyessä sekä Venäjän aloittaman hyökkäyssodan Ukrainaan johdosta. Suomen itärajalla esiintyvä välineellistetty maahantulo alkoi vuoden 2023 lopulla ja on siitä lähtien ollut kansallisen turvallisuuden kannalta ongelmallinen ilmiö. Välineellistetty maahantulo on toisen valtion toimesta johtuvaa henkilöiden ohjaamista valtion rajalla. Toiminnan tavoitteena on muun muassa kohteena olevan valtion kansallisen turvallisuuden ja täysivaltaisuuden horjuttaminen. Horjuttaminen voi tapahtua esimerkiksi viranomaisien kuormittamisella, yhteiskunnan polarisaation lisäämisellä sekä ääriajattelijoiden tai rikollisten soluttamisella kohteena olevaan valtioon.

Tutkielmassa tarkastelen rajansulkemiseen liittyvää rajavartiolakia ja rajaturvallisuus lakiehdotusta, joiden avulla vaikuttamista yritetään torjua. Tarkastelua teen perus- ja ihmisoikeuksien ja kansallisen turvallisuuden tasapainottamisen näkökulmasta, jota esiintyy välineellistety maahantulon torjunnassa. Tasapainottamisen näiden arvojen välillä tarkastelen niiden oikeudellisen painoarvon mukaan. Lisäksi nostan esiin kuinka oikeusvaltioperiaate ja valtion suvereenisuus vaikuttavat näiden oikeuksien sekä kansallisen turvallisuuden tasapainottamisen taustalla. Tasapainottaminen on oleellista, sillä perus- ja ihmisoikeuksien suojelemisen takia kansallinen turvallisuus ei voi vaarantua. Toisaalta kansallisen turvallisuuden varmistamisen perusteella perus- ja ihmisoikeuksien heikentyminen nostaa esiin omat ongelmat muun muassa kansainvälisten velvoitteiden ja perustuslain näkökulmasta.

Tutkielmassa esitän de lege ferenda -kannanoton lainsäädäntöön ja lakiehdotukseen, jotka koskevat perus- ja ihmisoikeuksien tasapainottamista. Tutkimus tulosten osalta voin todeta, että perus- ja ihmisoikeuksien painoarvo tasapainottamisessa tehtävässä punninnassa tulisi saada enemmän merkitystä kuin mitä se tällä hetkellä saa. Kyseisessä punninnassa tulisi erityisesti kiinnittää enemmän huomiota oikeusturvan toteutumiseen, joka lakiehdotuksessa esitetyn mukaan on omiaan heikentämään perus- ja ihmisoikeuksia selvästi. Tasapainottamisen tarkastelussa oikeusvaltioperiaatteen merkitystä tulisi myös korostaa erityisesti Euroopan unionin arvopohjan sekä Suomen perustuslain pohjalta.

Avainsanat: Perus- ja ihmisoikeudet, oikeusvaltioperiaate, valtion suvereenisuus, välineellistetty maahantulo, kansallinen turvallisuus

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

TEKOÄLYN KÄYTTÖ OPINNÄYTTEESSÄ

Opinnäytteessäni on käytetty tekoälysovelluksia:

- Ei
- Kyllä

Ilmoitukseni mukaan olen käyttänyt opinnäytteessäni tutkielmaprosessin aikana seuraavia tekoälysovelluksia: -

Tekoälysovellusten nimi ja versio: -

Käyttötarkoitus: -

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: -

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien tekoälyllä tuotetut osat, ja hyväksyn vastuun mahdollisista julkaisueettisten normien rikkomuksista.

Sisällys

1 Johdanto	1
1.1 Aiheen tausta.....	1
1.2 Tutkimuskysymys, aiheen rajaus sekä aineisto	3
1.3 Metodologiset valinnat	5
2 Käsitteet ja aikaisempi tutkimus.....	7
2.1 Yleistä	7
2.2 Yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus käsitteinä	7
2.3 Hybridivaikuttaminen ja välineellistetty maahantulo	9
2.4 Oikeusvaltioperiaate.....	10
2.5 Valtion suvereenisuus.....	12
2.6 Palautuskielto ja joukkokarkotuksen kielto.....	14
2.7 Aikaisempi tutkimus	15
3 Tasapainottaminen.....	16
3.1 Yleistä	16
3.2 Tasapainottamisen tarkastelu rajavartiolain uudistuksen kautta	17
3.3 Tasapainottamisen tarkastelu rajaturvallisuus lakiehdotuksen näkökulmasta	20
4 Oikeudellisen painoarvon tunnistaminen sekä tulkinta	24
4.1 Yleistä	24
4.2 Oikeudellinen painoarvo	24
4.3 Oikeudellisten painoarvojen tasapainottaminen	26
5 Johtopäätökset	28

LÄHTEET

Kirjallisuus

Barak, A.: Human rights in times of terror – a judicial point of view. *Legal Studies*, 28(4), 493–505.

Ferm, Tiina: Ajankohtaista EU:n hybridiuhkien torjunnasta. *Defensor Legis* 3/2018 s. 404–419.

Hirvonen, Ari: Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsinki 2011.

Jyränki, Antero, and Jaakko Husa: Valtiosääntöoikeus. Helsinki: CC Lakimiesliiton kustannus, 2012. Print.

Klabbers, Jan: International Law. Cambridge: Cambridge University Press, 2013. Print.

Lonka, Harriet – Laitinen, Kari – Keinänen, Anssi – Wähä, Susanna – Huhtinen, Aki-Mauri – Paa-sonen, Jyri: Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi. Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimus- toiminnan julkaisusarja 2020:28. Saatavilla sähköisesti osoitteesta: <https://julkaisut.valtioneu- vosto.fi/handle/10024/162212>.

Martti Koskenniemi: lausunto HE 97/2022 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta. Saatavilla osoitteesta: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Kasittelytiedot- Valtiopaivaasia/Sivut/HE_94+2022_asiantuntijalausunnot.aspx.

Mutanen, Anu: Valtion suvereenisuus valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä ja diskurssina Euroopan unionin kontekstissa. *Lakimies* 3/2009 s.394–417.

Raitio, Juha: Oikeusvarmuus ja oikeusvoima eurooppaoikeudessa. *Defensor Legis* 4/2012 s. 403–418.

Raitio, Juha: Oikeusvaltion ääriiviivat. 1. painos. Helsinki: Alma Talent Oy, 2017. Print.

Raitio, Juha: Oikeusvaltioperiaate, oikeusvarmuus ja koherenssi Euroopan unionin kilpailuoikeu- dessa. *Defensor Legis* 1/2019 s. 58–68.

Raitio, Juha: Mitä oikeusvaltio tarkoittaa? *Helsinki Law Review* 1/2022 s. 18–23.

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

Tuori, Kaarlo: Oikeuden ratio ja voluntas. Helsinki: WSOYpro, 2007. Print.

Widlund, Joonas ja Paasonen, Jyri: Kansallisen turvallisuuden käsite: oikeutta vai politiikkaa? Edilex sarjan 2021/44 asiantuntija-artikkeli.

Oikeuskäytäntö

EIT ratkaisu: HIRSI JAMAA AND OTHERS V. ITALY. 27765/09, Grand Chamber.

EIT ratkaisu: N.D. AND N.T. V. SPAIN. 8675/15 and 8697/15, Grand Chamber.

Virallislähteet

Euroopan ihmisoikeussopimus (Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi) 63/1999.

Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02.

Euroopan unionista tehty sopimus (SEU).

Euroopan komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi. Document 52014DC0158. Saatavilla osoitteesta: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/ALL/?uri=celex%3A52014DC0158>

Hallituksen esitys 1/1998 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle uudeksi Suomen hallitusmuodoksi.

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

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

Hallituksen esitys 1/2024 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain ja rajavartiolain 34 g §:n muuttamisesta.

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

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus eli KP-sopimus 8/1976.

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

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva kansainvälinen yleissopimus 77/1968

Perustuslakivalio kunnan mietintö 25/1994 vp. hallituksen esityksestä perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisessa.

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

Rajavartiolaki 578/2015

Suomen perustuslaki 731/1999

Ulkomaalaislaki 301/2004

Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus 33/1980.

Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko. Valtioneuvoston julkaisuja 2021:92. Saatavilla osoitteesta: <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/163674>.

Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, muistio 3.4.2024.

Valtioneuvoston päätökset rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä: SM/2023/24, SM/2023/27, SM/2024/3, SM/2024/5 ja SM/2024/19

Valtioneuvoston säädösvalmistelu, Maahantulon välineellistämisen torjuminen ja rajaturvallisuuden vahvistaminen, SM004:00/2024. Saatavilla sähköisesti osoitteesta: <https://valtioneuvosto.fi/hanke?tunnus=SM004:00/2024>.

Yhdistyneiden Kansakuntien eli YK:n yleismaailmallinen ihmisoikeuksien julistus 10.12.1948.

Verkkolähteet

Scheinin, Martin: Valmiuslain ja rajavartiolain muutokset eli kuinka oikeusvaltio meni pesuveden mukana osa 1: valmiuslaki. Saatavilla sähköisesti osoitteesta: <https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2022/07/20/martin-scheinin-valmiuslain-ja-rajavartiolain-muutokset-eli-kuinka-oikeusvaltio-meni-pesuveden-mukana-osa-1-valmiuslaki/>

Valtioneuvoston tiedote, 28.11.2023, Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/koko-suomen-itaraja-suljetaan>

Valtioneuvoston tiedote, 14.12.2023, Haettu osoitteesta <https://valtioneuvosto.fi/-/1410869/koko-suomen-itaraja-suljetaan- uudelleen>

Yle uutiset, 5.2.2024. Rajanylityspaikkojen sulun jatku kerää kannatusta itärajalta: ”On oikein, että raja on kiinni”. Haettu osoitteesta: <https://yle.fi/a/74-20072973>

1 JOHDANTO

1.1 Aiheen tausta

Euroopan turvallisuustilanne on viime vuosien aikana muuttunut huomattavasti. Välineellistetyin maahantulon vaikuttamisen tilanteet Puolan ja Valko-Venäjän rajalla vuosina 2021 ja 2022 sekä Suomen itärajalta vuodesta 2023 alkaen ovat nostaneet esiin kysymyksiä ja haasteita valtioiden mahdollisuuksista suojautua tämän kaltaiselta hybridivaikuttamiselta. Suomen hallitus päätti 28.11.2023 sulkea koko itärajan sekä keskittää kansainvälisen suojelun hakemisen vain avoinna oleville lentoliikenteen sekä vesiliikenteen rajanylityspaikoille 30.11.2023 alkaen kahdeksi viikoksi.¹ Itäraja avattiin 14.12.2023 liikenteelle, jolloin välineellistetty maahantulo vaikuttaminen jatkui. Tämän takia hallitus päätti sulkea itärajan väliaikaisesti alkaen 14.1.2024.² Hybridivaikutuksen uhan ollessa vielä todellinen hallitus päätti jatkaa sulkua istunnoissaan 11.1.2024 sekä 8.2.2024.³ Maahantulon välineellistämisen ollessa vielä tosiasiallisesti todennäköistä hallitus päätti jatkaa sulkua toistaiseksi 4.4.2024.⁴

Välineellistetty maahantulo hybridivaikuttamisen muotona on erityisen hankala perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Välineellistetyin maahantulon tilanteessa pakolaisten asema ja oikeuksien toteutuminen ovat riskialttiina kahden valtion välisessä toiminnassa. Pakolaisten asemasta ja oikeuksista on säädetty kansainvälisin sopimuksin. Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus (pakolaissopimus), Euroopan ihmisoikeussopimus (EIS) sekä Euroopan unionin perusoikeuskirja luovat pakolaisille oikeuksia, joita sopimusosapuolten tulee turvata ja kunnioittaa.

Edellä mainittujen valtiosopimusten ja kansainvälisten velvoitteiden lisäksi Suomen perustuslaissa (731/1999) perusoikeudet on myös turvattu. Tämän oikeudellisen viitekehyksen kannalta

¹ Koko Suomen itäraja suljetaan, valtioneuvoston tiedote 28.11.2023.

² Koko Suomen itäraja suljetaan uudelleen, valtioneuvoston tiedote 14.12.2023.

³ Valtioneuvoston päätökset SM/2024/3 sekä SM/2024/5.

⁴ Valtioneuvoston päätös SM/2024/19.

välineellistetyn maahantulon vaikuttamisen tilanteet osoittautuvat haastavaksi vaikuttamisen kohteena olevalle valtiolle erityisesti tilanteissa, joissa suuret ihmismäärät ohjataan valtion rajanylityspaikoille ja turvapaikanhakupaikoille ilman tarvittavia matkustusasiakirjoja. Tilanteen haastavuus myös korostuu tilanteissa, joissa turvapaikanhakupaikalle tuleva henkilö on alun perin lähtenyt valtiosta, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen rangaistus tai kohtelu. Välineellistetyn maahantulon vaikuttamisen riski on tunnistettu Suomessa jo aiemmin, ja rajavartiolaitos (578/2015) muutettiin lisäämällä 16 §, joka mahdollisti rajanylityspaikkojen sulkemisen sekä turvapaikanhaun keskittämisen väliaikaisesti, mikäli pykälässä vaaditut kriteerit täyttyivät. Hallituksen esityksessä (HE 94/2022) muutos tunnistettiin tarpeelliseksi Suomen turvallisuustilanteen nopean muutoksen seurauksesta, joka johtui myös Venäjän aloittamasta hyökkäyssodasta Ukrainaan ja valtioiden toisiin valtioihin kohdistuvan hybridivaikuttamisen lisääntymisen sekä vaikuttamisen keinojen laajentumisen myötä.⁵

Hybridivaikuttaminen ja siltä suojautuminen on ollut myös esillä lakiluonnoksessa maahantulon välineellistämisen torjumisessa sekä rajaturvallisuuden vahvistamisessa, joka on nyt eduskunnan käsittelyssä. Kyseisen valtioneuvoston hankkeen tarkoituksena on selvittää ja valmistella lakimuutoksia, joiden avulla Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista voidaan torjua ja tähän liittyvää rajaturvallisuutta voidaan tehokkaasti vahvistaa.⁶ Hanke liittyy keskeisesti tutkielmassa tarkasteltavaan ja ilmiössä esiintyvään kahtiajakoon perus- ja ihmisoikeuksien suojelusta sekä kansallisen turvallisuuden varmentamisesta. Lakiehdotus on todettu perustuslainvastaiseksi useassa lausunnossa ja itse luonnoksessakin tämä perustuslain sekä kansainvälisten velvoitteiden vastaisuus todettiin olevan olemassa.

On todettava, että itärajalta tapahtuva vaikuttaminen sekä siihen liittyvä keskustelu on hyvin politisoitunutta, mikä luo tutkimuksen objektiiviseen toteuttamiseen haasteita. Voidaan todeta, että maahanmuutto itsessään on hyvin politisoitunut aihe, kuten myös rajojen sulkeminen, ja se jakaa selvästi mielipiteitä. Itärajan sulkemispäätöksen sekä välineellistetyn maahantulon ilmiön politisoitunut luonne on huomattavissa esimerkiksi uutisoinnissa.⁷ Kuitenkin tutkielman tarkoituksena ei ole ottaa kantaa aiheen ympärillä pyörivään poliittiseen keskusteluun, vaan keskittyä oikeudelliseen arviointiin Suomen toiminnasta ilmiön torjumisessa. Erityisesti tarkastelu tehdään perus- ja ihmisoikeuksien

⁵ HE 94/2022 perustelut 1.1

⁶ Valtioneuvoston hanke SM 004:00/2024.

⁷ Esim. Rajanylityspaikkojen sulun jatkuminen kerää kannatusta itärajalta: ”On oikein, että raja on kiinni”, Yle 5.2.

toteutumisen näkökulmasta hyödyntäen tasapainottelun tarkastelua. Oikeudellisen arvioinnin keskiössä on välineellistetyin maahantulon suojautumisen taustalla olevan kansainvälisten velvoitteiden sekä oikeudellisten periaatteiden välinen balansointi ja tämän balansoinnin merkitys päätöksenteossa. Oikeudellista arviointia tukee oikeusvaltioperiaatteen ja valtion suvereenisuuden välinen tasapainottelu, jonka nostan esiin.

1.2 Tutkimuskysymys, aiheen rajausta sekä aineisto

Tutkielman tarkoituksena on tarkastella välineellistettyyn maahantuloon liittyvää kahtiajako ja tasapainottamista. Tasapainottaminen esiintyy kansallisen turvallisuuden suojaamisen sekä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisen välillä. Näiden oikeudellista painoarvoa sekä merkittävyyttä tuen oikeusvaltioperiaatteen ja valtion suvereenisuuden tarkastelulla. Tasapainottelussa niin sanotusti kilpailevat valtion suvereenisuus ja kansallisen turvallisuuden suojaaminen sekä oikeusvaltioperiaate ja kansainväliset velvoitteet, jotka takaavat ihmisoikeuksille oikeudellisen aseman. Valtion suvereenisuuden kautta tarkastellessa kansallinen turvallisuus voidaan nähdä saavan suuremman arvon punninnassa. Toisaalta oikeusvaltioperiaatteen sekä kansainvälisten velvoitteiden näkökulmasta tarkasteltuna perus- ja ihmisoikeuksien suojelemisen ja toteutumisen merkitys korostuu. Tarkoituksena on tarkastella kuinka nämä tasapainottelun puolet vaikuttavat välineellistettyyn maahantuloon puuttumiseen sekä kuinka tätä ongelmaa tulisi tarkastella niin perus- ja ihmisoikeuksien kuin kansallista turvallisuutta tasapainottelemalla. Tutkimuskysymys näin ollen on:

Miten perus- ja ihmisoikeuksien suojelua sekä kansallisen turvallisuuden varmentamista tulisi tasapainottaa välineellistetyin maahantulon tilanteissa?

Apukysymyksenä tutkielmassa on lisäksi:

Mikä on perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansallisen turvallisuuden oikeudellinen painoarvo suhteessa toisiinsa?

Aiheena olevan tasapainottelun tarkastelun keskiössä ovat kansallinen lainsäädäntö sekä kansainväliset sopimukset, joista perus- ja ihmisoikeudet saavat oikeudellisen asemansa. Näitä ovat Suomen perustuslaki, Euroopan unionin perusoikeuskirja, Euroopan ihmisoikeussopimus ja YK:n pakolaissopimus. Edellä mainitut turvaavat osittain samoja oikeuksia, jonka voidaan nähdä vahvistavan oikeuksien asemaa. Sopimus Euroopan unionista (SEU) on merkittävänä oikeuslähteenä oikeusvaltiokäsitteen määrittämisen kannalta. Vahvasti velvoittavien oikeuslähteiden lisäksi tutkielmassa hyödynnetään heikosti velvoittavia oikeuslähteitä, kuten hallituksen esityksiä erityisesti koskien

rajavartiolain muuttamista sekä edellä mainittua lakiehdotusta rajaturvallisuuteen liittyen. Tämän lisäksi hyödynnän Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntöä, jonka avulla nostan esiin tasapainottelussa esiintyvien periaatteiden luonnetta sekä mahdollisia jännitteitä. Sallittuja oikeuslähteitä hyödynnetään oikeuskirjallisuuden muodossa tulkintanormien ja metodologisten valintojen perusteina. Oikeuskirjallisuutta hyödynnän lisäksi käsitteiden määrittelyssä. Ilmiötä koskevaa oikeudellista viitekehystä tarkastellaan tarkemmin luvussa 3.

Tutkimuskysymystä ja siihen liittyvää tasapainottamista tarkastelen oikeusvaltioperiaatteen ja valtion suvereniteetti käsitteiden avulla. Tulkinnan pohjana on erityisesti oikeusvaltioperiaatteen merkitys ja rooli perus- ja ihmisoikeuksien suojelun sekä näihin vaikuttavien toimien taustalla olevana rajoittavana periaatteena. Oikeusvaltioperiaatteen määrittely tapahtuu luvussa 2.4. Lisäksi tarkastelussa keskeisenä on kansainvälisten sopimusvelvoitteiden painottavuus, erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta.

Perus- ja ihmisoikeuksia ja niiden suojelua tarkastelen normatiivisena kokonaisuutena, jolloin tutkimuksen kannalta ei ole oleellista rajata tarkastelu koskemaan vai tiettyjä perus- tai ihmisoikeuksia. Näin ollen tutkimuksen rajaan tutkimuksen ulkopuolelle välineellistetyin maahantulon vaikuttamisessa heikossa roolissa olevien oikeuksien toteutumisen. On todettava, että kyseinen tarkastelu on myös ilmiön kannalta tärkeää, mutta tarkoitukseni on keskittyä kokonaisvaltaisempaan tarkasteluun oikeuksien sekä kansallisen turvallisuuden tasapainottamisen taustalla oleviin periaatteisiin. Tästä syystä koen, että perus- ja ihmisoikeuksien tarkastelu kollektiivina ilman yksittäisten oikeuksien erittelyä on perusteltua. Kuitenkin nostan esiin joitain yksittäisiä oikeuksia tulkinnan sekä argumentoinnin avuksi, näiden nostojen tarkoituksena ei ole olla tyhjentävä listaus. Tutkimus keskittyy erityisesti tarkastelemaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista välineellistetyin maahantulon torjunnan toimissa kansallisessa näkökulmassa. Tulkintaa ohjaa vahvasti valtiosääntöoikeuden keskeiset oikeusperiaatteet, joista oikeusvaltioperiaate on merkittävin. Tutkielma rakentuu vahvasti oikeusvaltioperiaatteen sekä valtion suverenisuus käsitteiden tasapainottamiselle päätöksenteossa, joka esiintyy hybridivaikuttamisen tilanteissa, ja joissa perus- ja ihmisoikeudet ovat läsnä. Tulkintaa leikkaa läpi myös perus- ja ihmisoikeuksien sekä valtion suverenisuuden oikeudellinen painoarvo päätöksenteossa, jota tarkastelen luvussa 5. Merkittävin tarkastelun kohde on rajavartiolain esityöt sekä rajaturvallisuus lakiehdotus. Näitä tarkastelen luvussa 3. Rajaturvallisuuslakiehdotusta tarkastelen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen näkökulmasta. Tutkielman ulkopuolelle rajautuu lakiehdotukseen keskeisesti liittyvä poikkeuslailla säätäminen ja tähän liittyvät oikeudelliset kysymykset.

1.3 Metodologiset valinnat

Tutkielma on metodiltaan oikeusdogmaattinen eli lainopillinen, jolloin tarkoituksena on tulkita ja systematisoida voimassa olevaa oikeutta. Lainoppi on oikeudellisia tekstejä tulkitseva tulkintatiede, jonka metodeille olennaisia ovat tulkinta-, punninta-, ratkaisu- ja oikeuslähdenormit.⁸ Tulkinassa korostuu erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien mukaiset tulkintaperiaatteet. Systematisoinnin merkitys korostuu erityisesti oikeudellisen viitekehyksen ollessa kansainvälinen sekä sisältäen monia eri oikeuslähteitä, jotka osin sääntelevät samoista oikeuksista sekä velvollisuuksista. Tulkinassa ja systematisoinnissa nousee esiin vahvasti kansallisen sekä kansainvälisen oikeuden yhteensovittamiseen liittyvät haasteet ja mahdolliset ristiriidat, kun kyseessä on päätökset ja toimet, joiden tarkoitus on lievittää tai torjua vaikuttaminen välineellistetyn maahantulon avulla itärajalta. Näitä haasteita ja potentiaalisia ristiriitoja toimien sekä velvollisuuksien välillä tarkastellaan 4. luvussa

Tutkielmassa tehtävää tulkintaa ohjaavat tulkintanormit. Kansallista lainsäädäntöä tarkasteltaessa lain sanamuodon mukainen tulkinta on ensisijaisena. Sanamuodon mukainen tulkinta tarkoittaa pitäytymistä ilmaisun luonnollisen kielen eli arkikielen mukaisessa normaalimerkityksessä, jolle ilman riittävää perustetta ei tule antaa yleisestä kielenkäytöstä poikkeavaa merkitystä.⁹ Kyseistä tulkintaa esiintyy siis rajavartiolain 16 § sekä perustuslain tulkinassa. Lisäksi sanamuodonmukaista tulkintaa hyödynnän Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimuksien tarkastelussa. Rajavartiolain 16 §:n esityöt ovat myös aineistona oleellinen ja tähän liittyvässä tulkinassa hyödynnetään historiallista tulkintaa. Historiallisessa tulkinassa tarkoituksena on selvittää lainsäätäjän tarkoitus, jota selvitetään lähtökohtaisesti lain esitöistä.¹⁰ Perus- ja ihmisoikeuksista säännellään useassa eri oikeuslähteessä, joten tämän sääntelyn systematisointi on ilmiön tarkastelun ja ymmärtämisen kannalta keskeistä. Näin ollen tutkielmassa hyödynnetään myös systemaattista tulkintaa koskien erityisesti ihmisoikeuksia. Systemaattisessa tulkinassa lakitekstiä tulkittaessa otetaan huomioon muut oikeusnormit, oikeuden alan yleiset opit, lainopin teorit, oikeusjärjestyksen systematiikka ja logiikka sekä oikeusjärjestyskokonaisuudessaan.¹¹

⁸ Hirvonen, s.36.

⁹ Hirvonen 2011, s.38.

¹⁰ Ibid., s. 39.

¹¹ Ibid., s.39.

Ihmisoikeuksien sekä kansallisen turvallisuuden välistä suhdetta tarkastellessa hyödynnetään arvo-perustaista tulkintaa. Arvoperusteisessa tulkinnassa keskeisessä asemassa on oikeusjärjestelmän perustavien arvojen selvittäminen, joiden lähteenä on esimerkiksi yleiset oikeusperiaatteet.¹² Kansallisen turvallisuuden ja ihmisoikeuksien tasapainottelun tarkastelussa hyödynnän myös teleologista eli tarkoituksiperäopillistä tulkintaa. Teleologisessa tulkinnassa ensin selvitetään tavoitteet, joita sääntelyllä on tarkoitus edistää, jonka jälkeen arvioidaan tulkintavaihtoehtojen tosiasialliset seuraukset.¹³ Seurauksien arvioinnin jälkeen valitaan tulkintavaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää sääntelyllä tarkoitettuja tavoitteita.¹⁴

Ilmiön tarkastelua sekä oikeuslähteiden tulkintaa ohjaa oikeusvaltioperiaate, joka voidaan johtaa perustuslain 2 §:n 3 momentista. PL 2 §:n 3 momentissa säädetään: ”Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Kyseinen periaate on myös yksi Euroopan unionin perusarvoista, joka myös tältä osalta velvoittaa Suomea noudattamaan tätä periaatetta. Oikeusvaltioperiaatetta tarkastellaan lähemmin luvussa 2.4. Tasapainottamis-tarkastelun toista puolta, kansallisen turvallisuuden painottamista, tarkastelen valtion täysivaltaisuuden eli suverenisuusperiaatteen avulla. Suverenisuusperiaate käsitellään luvussa 2.5.

Tutkielman aiheen ajankohtaisuutta korostaa myös hanke lakiluonnoksesta välineellistetyn maahan-tulon torjumisesta. Kyseinen hanke on edennyt eduskunnan käsiteltäväksi. Lakiehdotusta ja sen suhdetta tutkielman aiheeseen käsitellen tutkielman lopussa luvussa 3.3.

¹² Ibid., s.41.

¹³ Ibid., s.41.

¹⁴ Hirvonen 2011, s.41.

2 KÄSITTEET JA AIKAISEMPI TUTKIMUS

2.1 Yleistä

Määrittelen seuraavaksi tutkielmassa olevat keskeiset käsitteet. Kansallinen turvallisuus, hybridivaikuttaminen ja oikeusvaltioperiaate ovat käsitteinä laajoja, sekä niitä on mahdollista tarkastella eri laajuudessa. Tästä syystä mahdollisimman tarkka määrittely tutkielman selkeyden kannalta on oleellista.

Aloitan kansallisen turvallisuuden määrittelystä, joka on läheisesti yhteydessä yleisen järjestyksen käsitteeseen. Käsitteiden läheisen yhteyden takia, niiden määrittely yhdessä on perusteltua, vaikkakin tutkielmassa oleellisena on vain kansallisen turvallisuuden käsite. Tämän jälkeen avaan välineellistetyn maahantulon, joka on yksi hybridivaikuttamisen muoto. Viimeisenä määrittelen valtion suverenisuuden sekä palautuskiellon ja joukkokarkotuksen kiellon. Lopuksi nostan esiin vielä itäraja - ilmiön ja oman tasapainottamisen tarkastelun kannalta aikaisempaa tutkimusta.

2.2 Yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus käsitteinä

Yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus ovat huomattavan laajasti ymmärrettävät ja sanallisen merkityksensä avulla käytetyt käsitteet. Kuitenkin niiden ollessa tutkimuksen keskiössä, on niiden tarkka sekä mahdollisimman aukoton avaaminen keskeistä. Yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus on mainittu kansallisessa lainsäädännössä useassa eri laissa, mutta tutkielman kannalta relevantimmat näistä ovat rajavartiolaiton ja ulkomaalaislain. Ulkomaalaislaissa (301/2004) säännellään muun muassa maahantulon edellytyksistä. Ulkomaalaislain 11 §:n 1 momentissa säädetään ulkomaalaisen maahantulon edellytyksistä, joista kohdassa 5 säädetään seuraavasti: ”hänen ei katsota vaarantavan yleistä järjestystä ja turvallisuutta, kansanterveyttä tai Suomen kansainvälisiä suhteita”. Rajavartiolaiton kyseiset käsitteet esiintyvät 16 §:ssä, joka koskee rajanylityspaikkojen väliaikaista sulkeamista. Lisäksi rajavartiolaiton on myös käytetty yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden käsitteitä näiden ylläpidosta rajanylityspaikoilla.

Yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus voidaan käsitteinä nähdä olevan toisiinsa kytkeytyneitä sekä yhdessä käytettäviä käsitteitä. Näin varsinkin, kun tarkastellaan valtion ulkopuolelta tulevia ja valtioon kohdistuvia uhkia sekä riskejä. Kansallinen turvallisuus erityisesti voidaan nähdä olevan ajassa muuttuva käsite, turvallisuuteen kohdistuvien mahdollisten uhkien muuttuessa esimerkiksi

teknologisen kehityksen myötä. Yleisen järjestykseen ja turvallisuuteen katsottiin kuuluvan hallituksen esityksessä HE 28/2003 vp. ”kaikki sellainen toiminta, jolla pyritään takaamaan yhteiskunnan jäsenille turvallinen ja viihtyisä elin- ja toimintaympäristö sekä torjumaan ja selvittämään rikoksia ja oikeudenloukkauksia että ennaltaehkäisemään ja poistamaan häiriöitä”.¹⁵ Yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus ovat siis suppeasti määritellyt käsitteet ja käsitteiden käyttö on lähinnä kohdistunut jonkun teon tai toimen rajoittamiseen tai suojaamiseen käsitteiden mukaan.

Kansallista turvallisuutta on tarkasteltu myös oikeustieteellisessä kirjallisuudessa. Käsitteen luonteen ja ominaisuuksien takia sitä on luontevaa lähteä tarkastelemaan turvallisuuteen kohdistuvista uhkista, jotka horjuttavat turvallisuutta kansallisessa kontekstissa. Tämä sen takia, että kansallinen turvallisuus voidaan nähdä olevan aikaan ja kehitykseen sidottu käsite, jota ei olisi luonnollista tai asianmukaista määritellä täysin lainsäädännössä. Kansallisen turvallisuuden käsitteen keskiössä on viime kädeltä yksilön sekä valtion olemassaolosta.¹⁶ Olemassaolon horjuttamista voidaan tarkastella kansalliseen turvallisuuteen mahdollisesti kohdistuvien uhkien kautta. Kansallista turvallisuutta mahdollisesti horjuttavia uhkia on esitelty ja tarkennettu hallituksen esityksessä rajavartiolain muuttamisesta. Näitä uhkia kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle voi olla esimerkiksi tilanteet, jossa maahantulosta aiheutuu rikollisuuden, järjestäytyneen rikollisuuden tai ääriliikkeiden toiminnan merkittävä kasvu, joka voi näyttäytyä yhteiskunnassa eri muodoissa.¹⁷ On todettava että, edellä mainittu esimerkki koskee rajavartiolain kontekstin kannalta merkittäviä turvallisuuden tai järjestyksen uhkia, jolloin painotus on luonnollisesti maahantulosta johtuvista uhkista. Tutkielmassa yleisen järjestyksen ja kansallisen turvallisuuden kannalta olennainen ja tarvittava määritelmä on edellä mainittu, vaikka todettakoon että käsitteitä on tarkasteltu tarkemmin oikeuskirjallisuudessa.¹⁸ Kuten edellä mainitsin, yleinen järjestys ja kansallinen turvallisuus ovat toisilleen läheiset käsitteet. Tulen tutkielmassa käyttämään kansallisen turvallisuuden käsitettä tarkastellessa tasapainottelua, joka voidaan ymmärtää edellä todetun mukaan myös sisältämään yleisen järjestyksen käsitteen piiriin kuuluvia ominaisuuksia.

¹⁵ HE 28/2003 vp.

¹⁶ Valtioneuvoston selvitys 2020, Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arvio. s.28.

¹⁷ HE 94/2022.

¹⁸ Kansallista turvallisuutta on määritelty tarkemmin esimerkiksi Widlund & Paasonen 2021 teoksessa: *Kansallisen turvallisuuden käsite: oikeutta vai politiikkaa?* sekä Lonka et al. 2020, Valtioneuvoston selvityksestä *Kansallisen turvallisuuden vaikutusten arviointi*.

2.3 Hybridivaikuttaminen ja välineellistetty maahantulo

Hybridivaikuttaminen on käsitteenä laaja ja moninainen. Tutkielman kannalta olennaista on tarkentaa välineellistetty maahantulo, joka on yksi vaikuttamisen keinoista hybridivaikutuksen käsitteen alla. Välineellistetyn maahantulon määrittely kuitenkin edellyttää hybridivaikuttamisen käsitteen suppeaa käsittelyä.

Hybridivaikuttamista käsitteenä ei ole määritelty lainsäädännössä, joten sitä ei voi tarkastella puhtaasti oikeudellisena käsitteenä. Hybridivaikuttamista on kuitenkin käsitelty oikeuskirjallisuudessa. Lisäksi määrittelyä voidaan hakea myös viranomaisten asiakirjoista, kuten valtioneuvoston muistioista sekä valtionneuvoston selonteoista. Hallituksen esityksissä on myös selvennetty hybridivaikuttamisen käsitettä seuraavasti: ”Hybridivaikuttamisella viitataan suunnitelmalliseen toimintaan, jossa valtiollinen tai ei-valtiollinen toimija hyödyntää laaja-alaisesti ei-sotilaallisia keinoja pyrkien vaikuttamaan valtion heikkouksiin saavuttaakseen omat tavoitteensa”.¹⁹ Vastaava määritelmä on myös hallituksen esityksessä rajavartiolaitain muuttamisesta (HE 94/2022) sekä valtioneuvoston muistiossa rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä.²⁰

Hybridivaikuttamisessa tarkoituksena voidaan nähdä olevan kansainvälisen oikeuden ja näistä juontavien velvollisuuksien hyväksikäyttäminen. Tämä toteutuu esimerkiksi vaikuttamisen toimien jättäminen laissa asetettujen kynnysten alle sekä toimien naamioiminen niin, että päätöksiä tai reagoiminen on haastavaa.²¹

Välineellistetty maahantulo viittaa toimintaan, jossa valtion kansalliseen turvallisuuteen sekä suverenisuuteen yrittää toinen valtio vaikuttamaan maahantulon kautta.²² Vieras valtio voi pyrkiä ohjaamaan tavoitteidensa mukaan ihmisiä toisen valtion rajalle. Tarkoituksena voi olla muun muassa viranomaisten kuormitus, yhteiskunnan polarisaation lisäys ja mahdollisesti soluttamalla maahan ääriajatteluun kytkeytyviä henkilöitä, sotilastaustaisia henkilöitä sekä rikollisia.²³ Vaikuttaminen voi perustua suurien ihmismäärien ohjaamisella rajalla tai myös pienemmissä määrin, kuitenkin niin että

¹⁹ HE 1/2024.

²⁰ VN muistio 8.2.2024.

²¹ Ferm 2018, s.1–2.

²² HE 53/2024 vp., s.8.

²³ Ibid.

tarkoituksena on viranomaisten hallintakyvyn ylittävä määrä.²⁴ Maahantulon välineellistämässä voi esiintyä myös muita tavoitteita sekä tarkoituksperiä. Merkittävintä on ihmisten ohjaaminen toisen valtion rajalle, omien tavoitteiden edistämiseksi.

2.4 Oikeusvaltioperiaate

Oikeusvaltioperiaate on valtiosääntöoikeudenalaan kuuluva periaate. Oikeusvaltio on käsitteenä laaja ja sen täysin kattava määrittely on haastavaa käsitteen oikeuskulttuurisesta luonteesta. Oikeusvaltion sisällön tulkintaa on tarkastelu kattavasti suomalaisessa oikeuskirjallisuudessa.²⁵ Nykyisen oikeusvaltioperiaatteen kokonaisvaltainen ja kattava ymmärtäminen edellyttää ainakin jossain määrin oikeuskulttuuriin perehtymistä.²⁶ Suomalainen oikeusvaltio käsitys on saanut vaikutteita saksalaisen tradition sekä angloamerikkalaisen rule of law -käsitteen tulkinnasta.²⁷ Oikeusvaltioperiaatteella voidaan nähdä olevan aineellinen ja muodollinen puoli²⁸

Perustuslain 2 § sisältää säännökset kansanvaltaisuudesta sekä oikeusvaltioperiaatteesta. PL 2.3 §:n mukaan ”Julksen vallan käytön tulee perustua lakiin. Kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia”. Edellä mainittu oikeusvaltioperiaate on määritelty suppeasti ja momentti sisältää vain kaksi aspektia oikeusvaltiosta. Oikeusvaltioperiaate on määritelty kattavammin esimerkiksi Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittisessa selonteossa seuraavasti:²⁹

Oikeusvaltiolla tarkoitetaan valtiota, joka on organisoitu oikeussäännöin ja jossa sekä valtioelinten ja viranomaisten että kansalaisten on toimittava oikeussääntöjen mukaisesti (lainalaisuusperiaate) ja näiden toiminta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Julkinen valta ei voi mielivaltaisesti puuttua yksilön omaan vapauspiiriin (suojuuttu yksityisautonomia) ja se kunnioittaa demokratiaa sekä turvaa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Oikeusvaltiolle on ominaista, että yksilön oikeuksista ja velvollisuuksista voidaan määrätä vain sellaisen elimen päätöksin, jonka asettamiseen yksilö itse voi välittömästi tai välillisesti vaikuttaa.

²⁴ HE 53/2024 vp., s.8.

²⁵ Ks. esimerkiksi Tuori 2007, Raitio 2017 ja Raitio 2019.

²⁶ Raitio, 2017, s. VII.

²⁷ Ibid., s. VII.

²⁸ Tutkielman aiheen sekä laajuuden kannalta en kokenut oleelliseksi esittää oikeusvaltioperiaatteen aineellisen ja muodollisen puolen ominaisuuksia tarkemmin. Oikeusvaltion puolia sekä rule of law -käsitteen historiallista kehitystä on käsitelty kattavasti esimerkiksi Tuori 2007, teoksessaan Oikeuden ratio ja voluntas.

²⁹ Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2021, s.3.

Selonteossa mainitaan oikeusvaltio periaatteen sisällön vaihtelevan eri valtioissa niiden valtiosääntöjen takia, samalla todeten, että sisällön tulee aina olla kansainvälisen ihmisoikeusnormiston mukaista.³⁰

Oikeusvaltion käsitteen määrittelyä tulee myös tarkastella EU:n näkökulmasta. Oikeusvaltioperiaate on yksi EU:n perustana olevista arvoista, kuten SEU 2 artiklassa mainitaan:

Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.

Oikeusvaltio käsitteen määrittelyssä EU:n viitekehys saa suuren painoarvon. EU:n jäsenvaltiota sitoo SEU 2 artiklassa säädetyt arvot, joihin oikeusvaltio sisältyy. Tämän takia oikeusvaltio käsitteen määrittely kansallisesti ei voi erota siitä, kuinka se määrittyy EU-oikeuden kautta.³¹ EU:n tuomioistuin korostaa sitä, että oikeusvaltioperiaate on lähteenä EU:n oikeusjärjestyksessä sovellettaville periaatteille, joihin on mahdollista vedota tuomioistuimissa.³² Nämä periaatteet ovat yleisiä oikeusperiaatteita, jotka johtuvat jäsenvaltioille yhteisestä perustuslaillisesta traditiosta.³³ Kyseisiä periaatteita ovat: laillisuusperiaate, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltäminen, riippumaton ja tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittaminen sekä yhdenvertaisuus lain edessä.³⁴ Edellä mainitut periaatteet muodostavat EU:n viitekehyksessä ymmärrettävän oikeusvaltion käsitteen osa-alueet. Tämä määritelmä perustuu EU:n tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön sekä Venetsia komission asiantuntemukseen.³⁵

Unionin tuomioistuin sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat todenneet, että edellä mainitut oikeusvaltion yleiset oikeusperiaatteet eivät ole ainoastaan muodollisia, vaan niiden avulla varmistetaan että demokratiaa sekä perusoikeuksia kunnioitetaan.³⁶ Näin ollen myös eurooppalaisessa

³⁰ Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko 2021, s.32.

³¹ Raitio 2022, s.19.

³² Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, Liite I.

³³ Ibid.

³⁴ Ibid.

³⁵ EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi s.4.

³⁶ Ibid. s.4.

kontekstissa oikeusvaltioperiaate ymmärretään niin muodollisen kuin aineellisen puolen omaavana. Euroopan komissio toteaaakin tiedoksiannossaan, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen liittyy olennaisesti demokratian sekä ihmisoikeuksien kunnioittamiselle sekä näiden toteutumiselle.³⁷ Tämän lisäksi, komissio toteaa oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen olevan edellytyksenä myös EU:n perussopimuksista sekä kansainvälisestä oikeudesta johtuvien oikeuksien ja velvollisuuksien kunnioittamiselle.³⁸ Oikeusvaltioperiaatteen yhteys perus- ja ihmisoikeuksiin onkin siis läheinen. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen saa näin kansallisesti suppeasti määritellyn kokonaisuuden lisäksi perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen ja suojelun aineellisen puolen EU-oikeuden sekä muiden näitä oikeuksia koskevien sopimuksien kautta.

Voidaan todeta, että oikeusvaltioperiaatteen määritelmää voidaan tarkastella sekä tulkita eri tavoin, riippuen kehyksenä olevan oikeusjärjestyksen sekä oikeuskulttuurin vaikutuksesta käsitteen sisältöön. Toisaalta käsitteellä voidaan nähdä olevan piirteitä, jotka ovat lähtökohtaisesti ymmärrettyjä niin ajasta, kuin vallitsevasta kulttuurista riippumatta. Näistä piirteistä laillisuus- eli legaliteettioperiaate kumpuaa eniten esiin. Julkisen vallankäytön rajoittaminen voidaan nähdä olevan oikeusvaltioperiaatteen ytimessä, erityisesti kun tarkastellaan sen suhdetta oikeusvaltioperiaatteen muihin osiin. Toisaalta EU:n sekä eurooppalaisessa oikeuskulttuurissa perus- sekä ihmisoikeuksien suojele sekä ylläpitäminen saavat huomattavaa merkitystä näiden oikeuskulttuurisen sekä ylikansallisen merkityksen takia.

2.5 Valtion suverenisuus

Valtion suverenisuuden määritelmä voidaan yleisesti ymmärtää valtion oikeudella käyttäen valtiovaltaa omalla maantieteellisellä alueellaan. Tämä valtion sisäisen suverenisuuden käsitys on toinen suverenisuuteen kuuluva osa. Klassinen ymmärrys sisäisestä suverenisuudesta merkitsee, että valtiolla on korkein oikeudellinen valta valtion sisäpuolella.³⁹ Sisäisen suverenisuuden ydin on perinteisesti ymmärretty kompetenssi-kompetenssina eli valtion kykyä säätää kaikkien valtion alueella kaikkien valtaa käyttävien instituutioiden ja viranomaisten toimivallasta, joka viime kädessä esiintyy perustuslainsäätämisvaltana.⁴⁰ Ulkoisella suverenisuus perinteisesti ymmärretään valtion tasa-

³⁷ EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi s.4.

³⁸ Ibid. s.4

³⁹ Jyränki ja Husa 2012, s.115.

⁴⁰ Ibid. s.115.

arvoisuutena suhteessa toisiin suvereeneihin valtioihin sekä valtion vapaus päättää oikeudellisista suhteistaan, esimerkiksi toisiin valtioihin, vain kansainvälisen oikeuden alaisena.⁴¹ Suvereenisuuden rajoittaminen lainsäädäntövallan sitomisella valtiosopimukseen ei perinteisin ajattelun mukaan nähdä olevan perustuslainvastaista, johtuen sopimuksen sitomisen vapaudesta sekä mahdollisuudesta irtautua sopimuksesta kansallisen lainsäädännön mukaan.⁴²

Valtion suvereenisuuden käsite on suhteellistunut erityisesti kansallisessa näkökulmassa Euroopan unioniin liittymisen yhteydessä, johtuen osittaisen suvereenisuuden luopumisesta. Sisäisen suvereenisuuden muutos jäsenyyden yhteydessä liittyy usealla tavalla jäsenvaltion sisäisen suvereenisuuden rajoittamiseen lainsäädäntö-, hallitus- ja tuomiovallan rajoittamisessa.⁴³ Ulkoiseen suvereenisuuteen vaikuttaa rajoittavasti toisaalta erilaiset politiikkaa sekä kansainvälisiä velvoittamiseen liittyvät ratkaisut Eurooppa-neuvostossa ja ministerineuvostossa.⁴⁴

Suomen suvereniteetti todetaan heti perustuslain alussa 1.1 §:ssä seuraavasti: ”Suomi on täysivaltainen tasavalta”. Tämä suppea valtion suvereenisuuden toteaminen saa kontekstia perustuslain uudistusta koskevasta hallituksen esityksestä. Hallituksen esityksessä suvereenisuuden määritellään kattavan sekä sisäinen että ulkoinen suvereniteetti.⁴⁵

Valtion suvereenisuuden käsitys nykyisessä kansainvälisessä maailmassa on siis muuttunut aikaisempaan verrattuna. Tosiasiallisesti valtiot silti nähdään niin sisäisen, kuin ulkoisen suvereenisuuden omaavina. Toisaalta esimerkiksi Euroopan unionin valtioiden suvereenisuuden voidaan tosiasiallisesti todeta olevan rajoittuneempi verrattuna ennen unioniin liittymistä.

Valtion suvereenisuuden käsitteellä jatkossa tarkoitan edellä mainitun mukaan suppeassa merkityksessä sisäisen ja ulkoisen suvereenisuuden sisältävänä nykyiseen kansainväliseen maailmaan liittyvää valtion vallankäyttöä valtaa omalla alueellaan. Tätä valtaa rajoittaa valtion sopimat valtiosopimukset, kansainvälinen oikeus sekä Suomen tapauksessa Euroopan unionin jäsenyys.

⁴¹ Ibid. s.115–116.

⁴² Jyränki ja Husa 2012, s.116.

⁴³ Mutanen 2009, s.3.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ HE 1/1998.

2.6 Palautuskielto ja joukkokarkotuksen kieltö

Rajavartiolain uudistuksen sekä käännetyylaki ehdotuksen tarkastelun kannalta on tärkeä määritellä palautuskielto (eli non-refoulement) sekä joukkokarkotuksen kieltö. Palautuskielto sekä joukkokarkotuksen kieltö periaatteet voidaan johtaa Euroopan unionin perusoikeuskirjan 19 artiklasta, jonka mukaan joukkokarkotukset kielletään. Artiklassa säädetään lisäksi: ”ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu.”

Ulkomaalaisten joukkokarkotus on kielletty Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 4 artiklassa. EIS ei sisällä määräystä palautuskiellosta, mutta periaate on johdettu EIT:n vaikiintuneesta oikeuskäytännöstä, jonka mukaan ketään ei saa luovuttaa tai karkottaa maahan, jossa häneen kohdistuu riski EIS 2 (oikeus elämään) tai 3 (kidutuksen kieltö) artiklan loukkaamisesta.⁴⁶ Edellä mainitut EIS 2 ja 3 artiklat ovat luonteeltaan ehdottomia eli niistä ei voi poiketa tai rajoittaa edes hätätilan aikana.⁴⁷ Palauttamisen ja joukkokarkotuksen kieltämisestä on säädetty myös Geneven pakolaissopimuksen 33 artiklan ensimmäisessä kohdassa:

Sopimusvaltio ei tavalla tai toisella saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi.

Palautuskiellosta on lisäksi säädetty ulkomaalaislaissa seuraavasti:

Ketään ei saa käännetyä, karkottaa tai pääsyn epäämisen seurauksena palauttaa alueelle, jolla hän voi joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen, vainon tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi, eikä alueelle, jolta häntä voitaisiin lähettää sellaiselle alueelle.

Perustuslain 9 §:n 4 momentti sisältää myös palautuskieltoperiaatteen:

Ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

⁴⁶ HE 53/2024 vp, s.23.

⁴⁷ Ibid.

Palautuskiellosta ja joukkokarkotuksen kieltoon liittyen on useita velvoittavia oikeuslähteitä. Kyseiset kiellot voidaan periaatteina tunnistaa erittäin painaviksi. Kiellot koskevat tilanteita, joissa henkilön henki ja ihmisarvo on mahdollisesti uhattuna palautuksen tai karkotuksen johtuen.

Käsitteiden kannalta on tärkeää nostaa esiin ns. push back -tilanteet. Push back -termi viittaa tilanteisiin, joissa laittomasti rajaa ylittävä henkilö otetaan rajalla kiinni ja palautetaan maahan, josta hän oli tulossa antamatta hänelle mahdollisuutta hakea kansainvälistä suojaa.⁴⁸ Push back -tilanteessa voi ilmetä riski ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta, esimerkiksi jos henkilön henki on uhattuna maassa, josta hän oli tulossa.

2.7 Aikaisempi tutkimus

Itärajalle kohdistuva hybridivaikuttamisen paine maahantulijoita hyödyntäen on ilmiönä tuore, joten aikaisempaa tutkimusta ei ole luonnollisesti paljon. Kuitenkin rajapolitiikkaan sekä välineellistettyyn maahanmuuttoon liittyvää tutkimusta on mahdollista nostaa esiin. Vertaisarvioidussa artikkelissaan Milka Sormunen tarkastelee EU:n turvapaikkajärjestelmää ja sen vanhentumista eri tasojen kautta. Artikkelissa Sormunen nostaa myös esiin turvapaikkajärjestelmän manipuloimisen ja kuinka välineellistäminen on noussut julkiseen keskusteluun erityisesti vuoden 2021 lopulla Valko-Venäjän toimesta tapahtuvan siirtolaisten ohjaus Puolan rajalle.⁴⁹

Rajavartiolain uudistusta koskevaa hallituksen esitystä (HE94/2022) on kuitenkin tarkastellut ja kritisoinut esimerkiksi Martin Scheinin perustuslakiblogissa kolmiosaisessa kirjoituksessaan.⁵⁰

Hybridiuhkien näkökulmasta aiempaa tutkimusta on esimerkiksi Tiina Fermin vertaisarvioitu artikkeli EU:n hybridiuhkien torjunnasta. Fermin tutkimusta hyödynnän hybridiuhkien ja välineellistetyn maahantulon käsitteiden määrittelyssä. Lisäksi aiheen kannalta keskeistä oikeusvaltioperiaatetta on Juha Raitio käsitellyt useassa artikkelissaan. Hänen tutkimuksensa oikeusvaltion merkityksestä sekä määritelmästä kansallisessa ja Euroopan unionin kontekstissa on esillä aiheen oikeudellisten ongelmien tulkinnassani sekä oikeusvaltioperiaatteen määrittelyssä.

⁴⁸ Martti Koskenniemi lausunto asiasta HE 94/2022 vp.

⁴⁹ Sormunen, 2022.

⁵⁰ Scheinin 2022.

3 TASAPAINOTTAMINEN

3.1 Yleistä

Euroopan poliittinen ilmapiirin on viime vuosien aikaan ollut suuressa muutoksessa johtuen muun muassa maahantulijoiden välineellistämisestä Puolan ja Valko-Venäjän rajalla sekä Venäjän aloittaman hyökkäyssodan Ukrainaan johdosta. Nämä muutokset ovat voineet olla omiaan nostamaan esille tarpeen myös kansalliseen varautumiseen hybridivaikuttamiseen erityisesti välineellistetyn maahantulon keinojen kautta. Hallituksen esityksessä rajavartiolain muuttamisesta perustellaan muutoksien tarpeellisuutta turvallisuusympäristön muuttumisen sekä sen ennustettavuuden heikentymisen takia.⁵¹ Samalla todettiin, että kiireellisen uudistuksen tarkoituksena oli luoda lainsäädännöllinen tausta mahdolliseen hybridivaikuttamisen torjumiseen erityisesti välineellistetyn maahantulon muodossa.

Edellä mainitussa muodossa tapahtuvan hybridivaikuttamisen torjumisen toimissa esiintyy selvää tasapainottelua arvojen välillä. Valtion velvollisuutena voidaan nähdä kansallisen turvallisuuden varmistaminen. Toisaalta kansainvälisessä maailmassa, erityisesti demokraattisissa länsimaissa, perus- ja ihmisoikeudet ja niiden toteutuminen ovat suuressa arvossa. Näiden oikeuksien korostuminen ja eräänlainen ylikansallinen oikeudellinen olemus ilmenee erityisesti Euroopan unionissa ja unionin jäsenvaltioissa. Suomea sitovat useat kansainväliset sopimukset, jotka takaavat perus- ja ihmisoikeudet sekä velvoittavat näiden toteutumiseen liittyen. Tasapainottaminen ilmenee juuri tilanteissa, joihin myös rajavartiolain uudistuksilla oli tarkoitus varautua. Välineellistetyn maahantulon tilanteissa, kansallisen turvallisuuden ollessa mahdollisesti uhattuna, voidaan nähdä olevan tarpeellista liikkua sääntelyn harmaalla alueella perus- ja ihmisoikeuksien tosiasiallisen toteutumisen suhteen. Tätä voidaan osittain verrata poikkeuslakien avulla sallimiin perusoikeuksista poikkeamiseen esimerkiksi kuten koronapandemian aikana tehtiin.

Seuraavaksi tarkastelen rajavartiolain muuttamisen vaikutuksia sekä mahdollisia ongelmia perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen samalla nostaan esiin aiheen taustalla olevan tasapainottamisen haasteen perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansallisen turvallisuuden välillä.

⁵¹ HE 94/2022 vp., s.3.

3.2 Tasapainottamisen tarkastelu rajavartiolaitain uudistuksen kautta

Rajavartiolaitain uudistettiin kiireellisesti vuonna 2022, sillä hybridivaikuttamisen kohteeksi joutuminen välineellistetyin maahantulon muodossa oli todennäköinen mahdollisuus. Uudistuksen nopeaa toteuttamista pohjusti lisäksi se tosiasia, että Suomen lainsäädäntöön pohjautuvat keinot tämänkaltaisen vaikuttamisen torjumiseksi eivät olleet tarpeeksi kattavat. Tutkielman aiheen kannalta merkittävin uudistuksen osa oli 16 §:n lisäys. Rajavartiolaitain 16 §:ssä säädetään rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta, rajanylitysliikenteen rajoittamisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Rajavartiolaitain 16 § sisältää oikeudellisen perustan toimille nimenomaan välineellistetyin maahantulon tilanteissa, silloin kun tämä on uhkana kansalliselle turvallisuudelle, yleiselle järjestykselle tai kansanterveydelle. 16 §:ssä sallittuja toimia rajoittaa uhan torjumisen välttämättömyys, vaatimus rajoitusten oikeasuhteisuudesta sekä rajoitusten määräaikaisuus.

Hallituksen esityksessä (94/2022) todetaan että Suomi ei voi kieltäytyä turvapaikkahakemusten vastaanottamisesta missään tilanteissa, ilman perustuslain, velvoittavien EU-säädösten tai kansainvälisten velvoitteiden loukkaamista.⁵² Kansainvälisen suojelun hakemista koskevia velvoitteita on säännelty YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevassa Geneven yleissopimuksessa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ja oikeudesta turvapaikkaan on säädetty lisäksi Euroopan unionin perusoikeuskirjassa. Tämän lisäksi kansainvälisen suojelun hakemisen tilanteissa voi myös soveltua Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva yleissopimus sekä Kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus. Valtioilla on oikeus määrätä alueidensa rajoista sekä määrätä näiden rajojen yli päästettävistä henkilöistä. Tätä valtion suvereenisuutta rajoittaa Suomen tapauksessa edellä mainitut kansainväliset sopimukset ja velvoitteet. Kuitenkin on tiedostettava tämä valtion toiminnan taustalla oleva pohjimmainen ajatus omien intressien ylläpidosta sekä suojelusta.

Hallituksen esityksessä kansainvälisen suojelun keskittämistä yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan perustellaan tarpeelliseksi viranomaisten resurssien näkökulmasta.⁵³ Näin ollen mahdollisessa laajamittaisessa maahantulossa viranomaisilla olisi tosiasialliset mahdollisuudet hakemusten käsitteilyyn. Tällä sääntelyllä mahdollistetaan perus- ja ihmisoikeuksien toteutuminen turvapaikanhaun kannalta myös tilanteissa, joissa maahantulijoiden suuren määrän takia kansallinen turvallisuus voisi

⁵² HE 94/2022 vp., s.8.

⁵³ HE 94/2022 vp., s.11.

vaarantua. Toisaalta mielestäni perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta voi ongelmalliseksi tilanne, jossa kaikki itärajan rajanylityspaikat suljetaan ja turvapaikanhaku keskitetään muualle, kuten valtioneuvosto päätti 28.11.2023 sekä 14.12.2023. Kyseisillä päätöksillä turvapaikanhaku keskitettiin lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille.⁵⁴

On todettava, että vaikka tosiasiallinen turvapaikanhakumahdollisuus säilyy, kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen vesiliikenteen sekä lentoliikenteen rajanylityspaikoille saattaa tosiasiallisesti heikentää avun tarpeessa itärajan puolella olevien turvapaikanhakijoiden tilannetta. Rajavartiolain 16.1 §:ssä säädetään seuraavasti:

Valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen tai rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.

Oikeusvaltioperiaatteen kannalta mielenkiintoista on myös nostaa esiin rajanylityspaikkojen sulkeminen ja rajoittaminen määräajaksi tai toistaiseksi. Rajanylityspaikkojen sulkeminen ja rajoittaminen edellyttää edellä mainittua vakavaa uhkaa. Rajavartiolain 16.2 §:ssä säädetään kriteereinä vakavalle uhalle:

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

Laintulkinnan kannalta lainsäädännön selkeys on merkittävää oikeusturvan sekä oikeusvarmuuden näkökulmasta. Oikeusvarmuus on yksi oikeusvaltion keskeisistä piirteistä. Oikeusvarmuuden katsotaan sisältävän oikeusturvaodotuksen, johon sisältyy mielivallan ja ennakoimattoman lainkäytön kieltö.⁵⁵ Toisin sanoen oikeusvarmuus sisältää ajatuksen siitä, että lainsoveltaminen on ennakoitavissa. Oikeusvarmuus on siis läheinen oikeusvaltion osa laillisuusperiaatteen kanssa. Rajavartiolain 16 §:n käyttö tilanteissa on mielestäni mahdollista esiintyä ennakoitavuuden kanssa haasteita. Erityisesti tätä korostaa mielestäni rajojen sulun salliminen määräaikaaisesti tai toistaiseksi. Mikäli on perusteltua, että välineellistetyn maahantulon uhka on todellinen, rajojen sulkua voidaan jatkaa. Rajojen sulun määräaikaaisuutta tai väliaikaaisuutta sekä näihin liittyviä tulkinta mahdollisuuksia ei avattu tarkemmin. Näin ollen lainkäyttäjillä on suhteellisen vapaat kädet rajojen sulun pituuden määrittämisen

⁵⁴ Valtioneuvoston päätökset SM/2023/24 ja SM/2023/27.

⁵⁵ Raitio 2012, s.2.

kanssa, mikä on omiaan ainakin jossain määrin heikentämään turvapaikanhakijoiden konkreettisia hakumahdollisuuksia ja oikeuksia. Lisäksi määräaikaisten rajojen sulkujen jatkaminen toisensa perään tuo ennakoitavuuden toteutumisen kysymyksiä esiin. Toisaalta on mahdollista ajatella, että lainsoveltaminen on ennakoitavaa sen kannalta että, kun hybridivaikuttamisen uhka on vielä todellinen, tulee rajat sulkea jälleen. Tämän lisäksi on huomioitava toisen valtion johdosta tapahtuvassa maahantulon ohjauksessa oleva tosiasiallinen mahdollisuus ihmisryhmien, jotka eivät hae kansallista suojelua, maahan pääsy.⁵⁶ Mahdollisuus esimerkiksi järjestäytyneen rikollisuuden ja extremististen ryhmien maahantuloon on todellinen riski, jonka kannalta kansallisen turvallisuuden suojelun nähdään perusteltuna. Edellä mainitun kaltainen oikeuksien väärinkäyttö on kiellettyä Euroopan ihmisoikeussopimuksen 17 artiklan pohjalta.

Toinen haaste pykälän ennakoitavuuden ja oikeusturvan kannalta liittyy lyhyessä ajassa tapahtuvaan suureen maahantulijoiden määrään, ilman että tätä kriteeriä on kiinnitetty esimerkiksi toisen valtion vaikuttamiseen. Oman tulkintani mukaan tulevaisuudessa hyvin mahdollisesti esiintyvää ilmastoparkolaisuuteen liittyvät maahantulotulvat saattavat mahdollistaa pykälän käytön ja näin ollen rajojen sulkemisen sekä turvapaikanhaun keskittämisen. Koen, että tämän kaltaisessa hypoteettisessa, mutta kuitenkin erittäin mahdollisessa, tilanteessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen kannalta oikeusvaltioperiaate voi heikentyä lain ennakoitavuuden, oikeusturvan sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen kannalta.

Huomion arvoista on myös tarkastella rajavartiolaitoksen uudistusta sekä sen käyttöä itärajan sulkemiseen Suomen kansalaisten perusoikeuksien näkökulmasta. Itärajan ollessa täysin suljettuna, turvapaikanhaun keskittämisen lisäksi myös rajaliikenteen ylittäminen on rajoittautunut. Tähän liittyen perustuslain 9§:ssä säädetty liikkumisvapaus sekä 18 §:ssä säädetty oikeus työhön ja elinkeinovapaus voivat tosiasiallisesti heikentyä. Tämä näkökulma voidaan nähdä yhtenä osasyynä kiireelliselle lainsäädäntötoimille, jotka mahdollistavat tehokkaamman maahantulon avulla vaikuttamisen torjumisen. Vaikka kyseiset perusoikeudet saattaisivat tilannekohtaisesti heikentyä, on todettava että vaikutukset eivät ole välttämättä yhtä merkittäviä, kuin esimerkiksi kansallisen turvallisuuden horjumisen uhka. Näin ollen mielestäni tässä tapauksessa perusoikeuksien sekä kansallisen turvallisuuden välinen tasapainottaminen on perusteltua. Kuitenkin korostan tilanteen merkityksellisyyden ja kiireellisyyden sekä poikkeuksellisuuden olevan arvioinnissa merkittävää.

⁵⁶ HE 94/2022, s.11.

Rajavartiolain uudistus 16 §:n osalta oli tarpeellinen toimi hybridivaikuttamisen todellisen uhan takia. 16 §:n käyttäminen ei tosiasiallisesti ole Suomen kansainvälisten velvollisuuksien tai perustuslain vastaista perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta. Kuitenkin kuten edellä käsiteltiin, tähän voi silti liittyä omia riskejään oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen kannalta. Kansallisen turvallisuuden turvaamisen kannalta uudistuksella on merkittävä rooli välineellistetyin maahantulon vaikuttamisen torjumiseksi, kuten voidaan huomata valtioneuvoston päätösten ja toimien kautta. Perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansallisen turvallisuuden oikeasuhteinen tasapainottaminen on lainsäädännöllisesti onnistunut.

3.3 Tasapainottamisen tarkastelu rajaturvallisuus lakiehdotuksen näkökulmasta

Seuraavaksi tarkastelen viimeaikoina paljon keskustelua herättänyttä hallituksen esitystä laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi. Hallituksen esitys 53/2024 vp. käsittelee kansainvälisen suojelu hakemusten vastaanottamisen rajoittamismahdollisuutta rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa. Ehdotus mahdollistaisi päätöksellä rajatulla alueella olevan maahantulijan maahanpääsyn estämisen, maahan saapuneen maasta poistamisen ja ohjauksen paikkaan, jossa kansainvälisen suojelun hakemuksia otetaan vastaan.⁵⁷ Lakiehdotusta kutsutaan valtioneuvoston mukaan rajaturvallisuuslaiksi, kun mediassa siihen on taas yleisesti viitattu ”käännytyslakina”. Lakiehdotuksen kohteena säädettyinä laki olisi voimassa vain väliaikaisesti, kunnes välineellistetyin maahantulon vaikuttaminen lakkaisi.

Lakiehdotuksessa lain 3 §:ssä säädetäisiin valtioneuvoston yleisistunnon toimivallasta rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaan ottamista rajatulla alueella ja sen välittömässä yhteydessä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan.⁵⁸ Tähän vaadittaisiin, että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto yhdessä toteavat tiedon tai perustellun epäillyn perusteella että vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulihoitoja hyväksikäyttämällä.⁵⁹ Lisäksi päätös edellyttäisi, että vaikuttaminen vaarantaisi vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta, rajoittaminen olisi välttämätöntä näiden varmistamiseksi eivätkä muut keinot olisi riittäviä.⁶⁰ Ehdotetussa 3 §:ssä myös säädetäisiin että päätös rajoittaisi kansainvälisen suojelun hakua vain päätöksessä tarkoitettulla

⁵⁷ HE 53/2024 vp., s.1.

⁵⁸ Ibid., s.106.

⁵⁹ Ibid.

⁶⁰ Ibid.

alueella. Lisäksi kansainvälisten hakemusten vastaanottamista ei saisi rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin se on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden ja täysivaltaisuuden varmistamisen kannalta.⁶¹ Lakiehdotuksen 4 §:ssä säädettäisiin maahanpääsyn estämisestä ja maasta poistamisesta sekä ohjauksesta siirtymään paikkaan, jossa kansainvälisen suojelun hakemuksia vastaanotetaan. Lisäksi 4 §:ssä mainitaan, että maasta poistamispäätökseen ei saa hakea muutosta valittamalla.⁶² Lakiehdotuksen 5 §:ssä säädettäisiin poikkeuksista, jolloin kansainvälisen suojelun koskevia hakemuksia otettaisiin vastaan. Näitä poikkeuksia olisi esimerkiksi, jos rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan se olisi välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi.⁶³

Käännetykslaki sisältäisi merkittävän toimivallan välineellistetyn maahantulon torjunnan kannalta. Lakiehdotuksessa esiintyy esittämäni perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansallisen turvallisuuden tasapainottamis-asettelua entistä enemmän verrattuna rajavartiolain uudistukselle sekä rajavartiolain 16 §:n mahdollistamille valtioneuvoston päätöksille.

Hallituksen esityksessä todetaan valtiolla olevan oikeus rajata ulkomaalaisten tulo laillisiin rajanylityspisteisiin sekä estää laittomat rajanylitykset.⁶⁴ Valtion oikeus päättää siitä, ketkä saavat tulla valtion alueelle ja rajojen yli on kansainvälisessä oikeudessa valtion suvereenisuuteen sisältyvä osa-alue. Tätä oikeutta kuitenkin rajoittaa valtion tekevät kansainväliset sopimukset pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksiin liittyen sekä Suomen tilanteessa EU-jäsenyys esimerkiksi vapaan liikkuvuuden kannalta. Valtion oikeus päättää ulkomaalaisten maahantulosta, asumuksesta sekä maasta poistosta on kansainvälisen oikeuden yleisesti ymmärretty valtion suvereenisuuden piiriin kuuluva oikeus.⁶⁵

Hallituksen esityksessä todetaan lain olevan ristiriidassa ja jännitteinen usean Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa sekä perustuslain kanssa.⁶⁶ Lakiehdotuksella poikettaisiin oleellisesti palautuskiellosta, joka on EIS kannalta ehdoton eli siitä ei tule missään tilanteessa poiketa.

⁶¹ Ibid.

⁶² HE 53/2024 vp., s.107.

⁶³ HE 53/2024 vp., s.107.

⁶⁴ HE 53/2024 vp., s.42.

⁶⁵ Ks. esimerkiksi EIT ratkaisu, HIRSI JAMAA AND OTHERS v. ITALY (27765/09) 113 §.

⁶⁶ HE 53/2024 vp., s.41.

Palautuskiellosta poikkeaminen on ongelmallista myös monien kansallisesti säädettyjen perusoikeuksien toteutumisen kannalta. Perustuslain 7 §:ssä säädetään oikeudesta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen. Lisäksi PL 7 §:ssä säädetään että, ”ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti”. Perustuslain 22 §:n mukaan ”Julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.” Perustuslain 1 §:n 3 momentissa säädetään ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi”. Esitetty lakiehdotus on palautuskiellon kannalta jännitteinen edellä mainittujen säännöksiä kanssa.

Lakiehdotuksen 5 §:n 1 momentin mukaan rajavartiomies suorittaisi tapauskohtaisen arvioinnin, jonka perusteella kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan. Tällä maininnalla palautuskiellosta 4 §:ssä esitettyä olennaista poikkeusta lievennetään tietyissä tapauksissa. Kuitenkin merkityksellistä on rajavartiomiehelle asetettu toimivalta sekä velvollisuus kyseisessä tilanteessa. Tapauskohtaisen arvion mukaan tehtävä hakemuksen vastaanottaminen päätös voi sisältää erittäin merkittävää julkisen vallan käyttöä, ottaen huomioon turvapaikanhakijoiden oikeudellisen suojan ja aseman merkitys EU:ssa sekä kansallisessa oikeusjärjestyksessä. Hallituksen esityksen mukaan arvioinnissa otettaisiin huomioon henkilön esittämät asiakirjat ja sähköinen aineisto, mahdolliset henkilössä ulkoisesti havaittavissa olevat seikat ja ajankohtaiset tiedot maasta, josta henkilön pyrki Suomeen.⁶⁷ Arviointitehtävässä toimisi rajavartiomies, joka on saanut riittävän koulutuksen ja ohjeistuksen. Arviointi kohdistuisi ensisijaisesti maahan, josta henkilö on pyrkimässä Suomeen.⁶⁸

Yksi lakiehdotuksen selkeimmistä ja merkityksellisimmistä ristiriidoista perustuslain kanssa on ehdotettu 4 §:n 2 momentti, jonka mukaan maasta poistamiseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Perustuslain 21 §:n 1 momentissa säädetään oikeusturvasta seuraavasti:

Jokaisella on oikeus saada asiansa käsitellyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Vastaavia oikeusturva vaatimuksia on myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 14 artiklan 1 kohdassa.

⁶⁷ HE 53/2024 vp., s.68–69.

⁶⁸ Ibid., s.69.

Lakiehdotus poikkeaisi edellä mainitusta oikeusturva vaatimuksesta oleellisesti. Oikeusturva ja oikeus oikeudenmukaiseen oikeuden käyntiin on yksi oikeusvaltion keskeisistä aspekteista. Hallituksen esityksessä tämä todetaan myös ongelmalliseksi sekä huomautetaan ehdotetun olevan sellainen rajoitus perustuslakiin, jota ei voida tulkita perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten näkökulmasta hyväksyttävänä.⁶⁹

⁶⁹ Ibid., s.81.

4 OIKEUDELLISEN PAINOARVON TUNNISTAMINEN SEKÄ TULKINTA

4.1 Yleistä

Perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansallisen turvallisuuden tasapainottamisen tarkastelu edellyttää oikeudellisen painoarvon tunnistamista. Kuten edellä olen esittänyt, mielestäni niin rajavartiolaiton uudistuksessa, kuin myös rajaturvallisuus lakiehdotuksessa esiintyy arvojen välistä tasapainottelua ilmiön torjumisessa. Perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamisessa oikeudellisen arvioinnin merkitys korostuu. Tarkastelen seuraavaksi mistä oikeuslähteistä perus- ja ihmisoikeudet sekä kansallinen turvallisuus saavat oikeudellisen painoarvonsa ja kuinka nämä ovat verrattavissa toisiinsa. Lopuksi tarkastelen rajavartiolaiton uudistuksessa ja rajaturvallisuus lakiehdotuksessa tehtyä tasapainottamista oikeudellisen painoarvon avulla ja esitän oman tulkintasuositukseni.

4.2 Oikeudellinen painoarvo

Oikeudellisen painoarvon selvittämiseksi on olennaista tarkastella, mistä oikeuslähteistä perus- ja ihmisoikeudet sekä kansallinen turvallisuus saavat merkityksensä. Oikeudellisella painoarvolla tarkoitetaan punnintatilanteessa esiintyvää oikeudellista perustelua ja sen lähtökohtia tasapainottelun osapuolien kesken. Perus- ja ihmisoikeuksista on säännelty useassa oikeuslähteessä. Perustuslain 2 luku käsittelee kansallisessa merkityksessä oleellimmat perusoikeudet. Euroopan ihmisoikeussopimuksessa säännellään Euroopan kontekstissa keskeisistä perus- ja ihmisoikeuksista. Pakolaissopimus sääntelee pakolaisten ja turvapaikanhakijoiden oikeuksista ja näistä voidaan myös johtaa ihmisoikeuksia ja periaatteita, kuten palautuskielto. Euroopan unionin perusoikeuskirjassa on säännelty myös keskeisimmistä perus- ja ihmisoikeuksista. Perus- ja ihmisoikeuksien arvopohjaa ja merkittävyyttä demokraattisessa oikeusvaltiossa on myös todettu ja arvioitu muun muassa PL 1 §:n 3 momentissa sekä PL 22 §:ssä. Painoarvoa korostaa erityisesti mielestäni lakitestissä selkeästi mainittu edellytys ihmisoikeuksien turvaamisesta PL 1 §:n 3 momentissa. Perusoikeuksien merkitystä korostaa perustuslaissa 22 §:n sääntely perusoikeuksien turvaamisesta ja ihmisoikeuksien toteutumisesta. Suomen oikeusjärjestelmän kannalta perustuslakiin näin selkeästi kirjatut vaatimukset perus- ja ihmisoikeuksiin liittyen luovat vahvaa sitoutumista näiden noudattamiseen. Sopimuksessa Euroopan unionista 2 artiklassa on määritelty EU:n arvopohjaa, joka sisältää muun muassa ihmisarvon ja ihmisoikeuksien kunnioittamisen sekä oikeusvaltion. Ihmisoikeuksien yleismaailmallista merkitystä ja kunnioittamisen painotusta voi myös johtaa YK:n ihmisoikeusjulistuksesta. On todettava että julistus itsessään ei

ole velvoittava oikeuslähde, mutta edellä mainittu sääntely johtaa ihmisoikeuksia vahvasti julistuksesta.

Painoarvon tarkastelussa ja selvittämisessä on oleellista mainita perusoikeuksien rajoitusedellytyksistä. Perusoikeuksista on mahdollista poiketa vain rajoitusedellytysten täytyessä. Rajoitusedellytyksiä ei ole kirjattu lakiin, vaan ne ovat esitetty perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamista koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä 25/1994 vp. Edellytyksiä perusoikeuksien rajoittamiselle on vaatimus lailla säätämisestä, lain täsmällisyys ja tarkkarajaisuus, rajoituksen hyväksyttävyyys, rajoituksen suhteellisuus, perusoikeuden ydinalueen koskemattomuus, oikeusturvajärjestelyjen riittävyys sekä ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen.⁷⁰

Kansallisen turvallisuuden oikeudellisen painoarvon selvittäminen on haastavampaa. Kansallinen turvallisuus on yleisesti tunnistettu kansainvälisessä oikeudessa valtion täysivaltaisuuteen eli suverenisuuteen kuuluvaan intressipiiriin. Valtion suvereniteetin näkökulmasta kansallinen turvallisuus on merkityksellistä suojata. Kansallisen turvallisuuden turvaaminen mahdollistaa ihmisoikeuksien rajoittamisen tiettyjen edellytysten täytyessä. EIS neljännen pöytäkirjan 2 artiklassa säänneltyä liikkumisvapautta on artiklan 2 kohdan puitteissa mahdollista rajoittaa muun muassa kansallisen turvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden vuoksi. EIS säänneltyjen oikeuksien rajoittamisperusteena kansallinen turvallisuus on myös 6 artiklassa (oikeus oikeuden mukaiseen oikeudenkäyntiin, 10 artiklassa (sananvapaus), 11 artiklassa (kokoontumisvapaus) sekä seitsemännen pöytäkirjan 1 artiklassa (ulkomaalaisten karkottamista koskevat oikeussuojakeinot).

Kansallinen turvallisuus voidaan nähdä osana valtion keskeisiä tehtäviä. SEU:n 4 artiklan 2 kohdassa todetaan jäsenvaltioiden suverenisuuteen liittyen:

Se (unioni) kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaa-minen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla.

Kansallisen turvallisuuden merkitys osana valtion tehtäviä ja suverenisuutta todetaan unionin primäärioikeudessa.

⁷⁰ Listaus Finlexin lainkirjoittajan oppaan 4.1.13 kohdasta. Ks. myös PeVM 25/1994 vp., 4–6.

4.3 Oikeudellisten painoarvojen tasapainottaminen

Aikaisemmin tarkasteltu lakiehdotus voidaan todeta olevan kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden sekä perustuslain kannalta jännitteinen. Aikaisemmin tarkastellun lisäksi valtiosopimusoikeutta koskeva yleissopimus (Wienin sopimus) luo myös ristiriitaisuuksia Suomen kansainvälisille velvoitteille. Wienin sopimuksen 26 artikla sisältää sopimusoikeuden keskeisen periaatteen, *pacta sunt servanda* -säännön. Artiklassa säädetään että, ”jokainen voimassa oleva valtiosopimus on sen osapuolia sitova, ja se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä”. Sopimuksen 27 artiklassa säädetään että, ”osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle”. Edellä mainitut artiklat luovat omat oikeudelliset ongelmat Suomen kansainvälisille sopimusvelvoitteille koskien perus- ja ihmisoikeuksia ja näiden toteutumista lakiehdotuksessa. Wienin sopimus perustuu kahteen peruseriaatteeseen. Ensimmäinen periaate liittyy valtioiden vapaaehtoiseen suostumukseen sopimukseen liittyessä.⁷¹ Toinen periaate liittyy *pacta sunt servanda* -sääntöön, eli kun sopimukseen on sitouduttu, se on pantava täytäntöön vilpittömässä mielessä.⁷²

Edellä todetun mukaan mielestäni on perusteltua antaa perus- ja ihmisoikeuksille suurempaa oikeudellista painoarvoa punninta tilanteissa. Kuitenkin tasapainottamisen tilanteissa punninta ei voi nojata yksinkertaisesti vain toiseen suuntaan. Perus- ja ihmisoikeuksien nostaminen etusijalle ei voi olla omiaan vaarantamaan valtion suvereenisuutta tai kansallista turvallisuutta, sillä tämä itsessään voisi potentiaalisesti johtaa perus- ja ihmisoikeuksien heikentymiseen. Perus- ja ihmisoikeudet tarvitsevat vakaan ja vahvan demokratian, jotta ne toteutuvat niille asetetun oikeudellisen painoarvon mukaan.⁷³ Näin ollen rajoitusten tulisi olla mahdollisimman rajoitetut. Kuitenkin kansainvälisten velvoitteiden johdosta lainsäädännöllisesti tehdyt perus- ja ihmisoikeusrajoitukset esitetyn kaltaisissa määrin ovat omiaan heikentämään oikeusvaltioperiaatteen toteutumista sekä EU:n arvojen ylläpitoa ja kunnioittamista. Erityisesti oikeusvaltioperiaatteen heikentyminen ihmisoikeuksien kunnioittamisen mielessä on mielestäni oikeusjärjestelmän kehityksen kannalta huolestuttava. Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta perustuslakiin tehdyt poikkeukset poikkeuslain kautta ovat omiaan heikentämään oikeusjärjestelmän koheesiota ja systematiikkaa.⁷⁴

⁷¹ Klabbers 2013 s.42.

⁷² Ibid. s.42.

⁷³ Barak 2008, s.497.

⁷⁴ Ks. esimerkiksi Scheinin 2022 kolmiosainen artikkeli valmiuslain ja rajavartiolain muutoksista perustuslakiblogissa.

Perus- ja ihmisoikeus myönteistä tulkintaa tasapainottelussa tukee PL 1 § 3 momentin ja 21 §, kuten edellä mainitsin. Tämän lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan, että

palautuskiellon ehdottomuutta ei tulisi tehdä suhteellisiksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palautuskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden valtiosääntöinen sääntely tai sitä turvaavat oikeudelliset käytännöt eivät kykene takaamaan kiellon asianmukaista soveltamista.⁷⁵

Oikeusturvaongelmat lakiehdotuksessa ovat myös omiaan heikentämään oikeusvaltioperiaatetta sekä EU:n perustavanluontoista arvopohjaa. Oikeusturvan haasteet liittyvät niin maahantulijoiden näkökulmaan kuin myös hakemusten vastaanottamista koskevien päätöksien tekemiseen rajavartiomiehen näkökulmasta. Toisaalta näin voidaan mahdollisesti tasapainottaa vastaanotettujen hakemusten määrä mikäli maahantulijoiden määrä kuormittaisi viranomaisia liiaksi. Kuitenkin tämänkaltaisessa perustelussa yhdenvertaisuus vaatimuksen nousevat esiin. Vaikka tosiasiallinen turvapaikanhakumahdollisuus löytyy, on mielestäni Suomen valtiorajojen perusteella kohtuutonta todeta tämän oikeuttavan hakemusten vastaanottamiselta kieltäytymiseen itärajalla. Tähän liittyen on EIT ratkaisussaan N.D. AND N.T. v. SPAIN todennut, että jos valtio on mahdollistanut lailliset turvapaikanhakupaikat, ei ulkomaalaisten karkottaminen riko EIS 4 pöytäkirjan 4 artiklaa (ulkomaalaisten joukkokarkotuksen kieltö), mikäli ulkomaalaiset ovat yrittäneet tulla maahan laittomasti. Näin ollen lakiehdotus voidaan nähdä mukailevan kyseistä EIT:n päätöstä. Kuitenkin mielestäni maantieteellisten vesi- ja maaraja-alueiden eroavaisuudet voivat olla omiaan toisenlaiseen tulkintaan.

⁷⁵ PeVL 20/2017 vp. s.7–8.

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

Välineellistetyin maahantulon vaikuttamisen tilanteisiin puuttuminen on oikeudellisesti haastavaa. Euroopan turvallisuustilanteen muuttuminen viime vuosien aikana on luonut huolestuttavan ilmapiirin Venäjän toimintaan liittyen. Maahantulijoiden välineellistämällä voidaan nähdä olevan suuria vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen, mikäli tämänkaltaiseen toimintaan ei puututa.

Edellä olen esittänyt oman kantani rajavartiolain uudistukseen sekä rajaturvallisuus lakiehdotukseen. Kansallisen turvallisuuden oikeudellisen painoarvon arviointi perus- ja ihmisoikeuksien yläpuolelle ei mielestäni ole perusteltua. Perus- ja ihmisoikeuksien sekä kansainvälisten velvollisuuksien ristiriidat lakiehdotuksessa kansallisen turvallisuuden kannalta voidaan nähdä perusteltuina erityisesti lähi-aikoina ja nykyisen turvallisuustilanteen pohjalta. Kuitenkin mielestäni lakiehdotukset ovat omiaan heikentämään huomattavasti oikeusvaltioperiaatetta sekä Euroopan unionin yhteistä perustavanlaatuisia arvopohjaa, jota jäsen valtioiden on kunnioitettava. Koen että oikeusjärjestelmässämme perus- ja ihmisoikeudet ja näiden suojaaminen sekä oikeusvaltioperiaate ovat erityisen keskeisessä asemassa. Näin ollen epäystävällisen valtion toimet kansallisen turvallisuuden heikentämiseen voivat johtaa myös oikeusvaltioperiaatteen heikentymiseen, kun valtio yrittää torjua välineellistetyin maahantulon vaikuttamista. Rajavartiolain 16 §:n käyttö aiheutti itärajan täyssulun kautta ongelmia perusoikeuksien toteutumisessa. Rajaturvallisuus lakiehdotus on myös omiaan aiheuttamaan ristiriitaisuuksia näiden oikeuksien toteutumisessa, sekä erityisesti ristiriitaisuuksia keskeisten Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimuksien suhteen.

Välineellistetyin maahantulon torjumisen sekä riskien kannalta kuitenkin lainsäädännölliset muutokset ovat kuitenkin perusteltuja. Rajavartiolain 16 § ei itsessään ole pitkällä aikavälillä tehokas tai oikeuksien toteutumisen kannalta perusteltu ratkaisu. Välineellistetyin maahantulolla voidaan nähdä olevan merkittäviä vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen, mikäli siihen ei reagoida lainkaan. Ongelmallista on myös, että välineellistetyin maahantulon tilanteita ei ole ollut mahdollista huomioida eri perus- ja ihmisoikeuksia koskevien kansainvälisten sopimuksien luomisen aikaan. EU-oikeuden avulla kyseisen kaltaisiin tilanteisiin varautuminen sekä reagointi voisi olla oleellista, jotta EU:n perusarvot voisivat toteutua ja valtioilla olisi tosiasialliset perus- ja ihmisoikeuksien mukaiset toiminta mahdollisuudet kansallisen turvallisuuden turvaamiseksi.

Edellä esitetyn mukaan rajavartiolaitoksen uudistus sekä rajaturvallisuuslakiehdotus lainsäädännölliset päätökset ovat omiaan heikentämään oikeusvaltioperiaatteen toteutumista oikeusjärjestelmässämme. Tämä kehitys voidaan nähdä huolestuttavan. Kuitenkin kansallisen turvallisuuden mahdollinen horjuminen epäystävällisen naapurivaltion takia on myös erittäin huolestuttava. Oikeusvaltioperiaatteen ollessa niin merkityksellinen ominaisuus Suomen oikeusjärjestelmässä sekä Euroopan unionin perustana, on mielestäni perusteltua tarkastella lakiehdotusta kriittisesti. Toisen valtion vaikutuksen takia keskeisten arvojen ei tulisi antaa horjua, vaan niistä olisi pidettävä lujasti kiinni. Arvopohjan ylläpitäminen liittyy myös oleellisesti perus- ja ihmisoikeuksien suojeluun.

Mielestäni oikeudellisesti perusteltua esittää välineellistetyn maahantulon tilanteisiin vaikuttamisen vaativan perus- ja ihmisoikeuksien mahdollisimman tosiasiallista toteutumista. Tulkintasuositukseenani on siis, että perus- ja ihmisoikeuksille tulisi antaa vielä suurempaa oikeudellista painoarvoa tasapainottamisen tilanteissa. Tämä siitä syystä, että oikeudet ovat erittäin perustavanlaatuisia demokraattisissa valtioissa, kuten Suomi. Euroopan unionin jäsenyys sekä muut kansainväliset valtiosopimukset korostavat myös tämän tulkinnan merkitystä. Lisäksi perustuslain useat kohdat perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamisesta ja turvaamisesta korostavat tulkinnan lainmukaisuutta.

On todettava, että tutkielmassa tarkastelussa ollut lakiehdotus ei ole vielä voimassa oleva laki. Näin ollen lakiehdotuksen eteneminen eduskunnan käsittelyyn, mahdolliset muutokset tai esityksen muuttaminen tulevat olemaan valtiosääntöoikeudellisesti sekä perus- ja ihmisoikeudellisesti merkittäviä tutkimuskohteita tulevaisuudessa. Erityisesti poikkeuslaki-instituution kannalta rajaturvallisuuslakiehdotus on antoisa tutkimuskohde. Välineellistetyn maahantulon tutkiminen ilmiönä on myös viimeaikaisten tapahtumien valossa tärkeä tutkimuskohde.