Tampereen yliopisto

Irina Nieminen

KANSALLINEN TURVALLISUUS PERUS- JA IHMISOIKEUSRAJOITUSTEN PERUSTEENA RAJATURVALLISUUSLAISSA

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Pro gradu -tutkielma
Huhtikuu 2025

TIIVISTELMÄ

Nieminen, Irina: Kansallinen turvallisuus perus- ja ihmisoikeusrajoitusten perusteena rajaturvallisuuslaissa
Pro gradu -tutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden maisteriohjelma, julkisoikeus
Huhtikuu 2025

Normaaliolojen häiriötiloihin reagoiminen lainsäädännön keinoin voi vaatia lainsäätäjältä merkittäviä perus- ja ihmisoikeuspunnintoja. Tämän tutkimuksen tavoitteena on ollut tarkastella niitä vaatimuksia, joita kansallinen ja kansainvälinen oikeus asettavat lainsäätäjälle normaaliolojen häiriötiloihin liittyviä lakeja säädettäessä tilanteissa, joissa punninnan toisena puolena on kansallinen turvallisuus. Tarkastelemalla rajaturvallisuuslakia eli lakia väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) ja sen perusteluita, on pyritty hahmottamaan reunaehtoja kansallisen turvallisuuden nimissä tehtävien perus- ja ihmisoikeuspoikkeuksien säätämiselle.

Tutkimuksen metodina on lainopillinen lähestyminen, jossa tutkimusaiheeseen liittyvää oikeussääntelyä systematisoidaan ja tulkitaan lainopille tavanomaisia menetelmiä käyttäen. Tutkimus on ottanut vaikutteita myös lainopin teoreettisesta tutkimussuunnasta, sillä keskeisessä roolissa on tutkimukselle keskeisten käsitteiden määritteleminen, turvallisuusympäristöön liittyvän oikeustilan ymmärtäminen sekä aiemmin kehitettyjen teoreettisten hätätilaoikeuteen ja perus- ja ihmisoikeuksien rajoittamiseen liittyvien tulkintojen arvioiminen aikakauden mukaisessa asiayhteydessä.

Keskeisimmät johtopäätökset viittaavat siihen, että aiemmat hätätilaoikeuden alaan liittyvät keskustelut ja tulkinnat eivät vaadi merkittävää päivittämistä, ja aiemmin muodostetut teoreettiset perusteet soveltuvat edelleen arvioinnin toteuttamisen lähtökohdiksi. Valtioiden oikeudella toteuttaa rajoituksia perus- ja ihmisoikeuksiin on vakiintunut asema kansainvälisessä oikeudessa. Erityisesti kansallinen turvallisuus on tunnistettu hyväksyttäväksi perusteeksi rajoittaa suurta osaa ihmisoikeuksista myös yleisten hätätilojen ulkopuolella. Rajaturvallisuuslain kriittisimpänä ongelmakohtana näyttäytyy lain kytkentä palautuskieltona tunnettuun kansainvälisen oikeuden periaatteeseen ja siten myös ehdottomaan kidutuksen kieltoon. Vaikka palautuskielto liittyy kidutuksen kieltoon, ei sitä ole tunnistettu kansainvälisen oikeuden ehdottomaksi säännökseksi, eli sitä on mahdollista rajoittaa kansallisen turvallisuuden perusteella. Palautuskiellosta poikkeavan toiminnan järjestäminen vaatii valtioilta kuitenkin erityistä huolellisuutta ja tarkkuutta.

Rajaturvallisuuslain perustuminen salassapidettävään tietoon on omiaan luomaan haasteita lain oikeudellisten perusteiden kokonaisvaltaiselle arvioinnille. Julkisesti saatavilla oleva tieto viittaa kuitenkin siihen, että rajaturvallisuuslaki ei täytä oikeuksien rajoituksilta vaadittuja edellytyksiä, erityisesti välttämättömyyden kriteeriä. Häiriötilojen sääntelyyn liittyvä oikeustila on lisäksi jatkuvan kehityksen alainen toimintaympäristö, ja esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulevilla tuomioilla voi olla vaikutusta välineellistämiseen vastaamisessa hyväksyttäväksi katsottaviin rajoituksiin ja toimenpiteisiin.

Avainsanat: perus- ja ihmisoikeudet, häiriötilat, rajoitukset, turvallisuus, välttämättömyys

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 nimet ja versiot: [Listaa tähän kaikki tekoälysovellukset ja niiden versiot, joita olet käyttänyt tutkielmaprosessin aikana.]

Käyttötarkoitus: [Kuvaa tähän yksityiskohtaisesti, mihin tarkoitukseen ja miten tekoälyä on sovellettu opinnäytteeseen tutkielmaprosessin aikana.]

Osiot, joissa tekoälyä on käytetty: [Luettele tähän kaikki opinnäytteen vaiheet ja osiot, joissa tekoälyä on tutkielmaprosessin aikana käytetty.]

Olen tietoinen siitä, että olen täysin vastuussa koko opinnäytteeni sisällöstä, mukaan lukien osat, joissa on hyödynnetty tekoälyä, ja hyväksyn vastuun mahdollisista eettisten ohjeiden rikkomuksista.

SISÄLLYS

LÄHTEET ii

LYHENTEET xv

1 JOHDANTO 1
1.1 Johdatus tutkimuksen aiheeseen 1
1.2 Menetelmästä, tutkimuskysymyksistä, ja tutkimuksen rajauksesta 4
1.3 Aiempaa tutkimusta 8
1.4 Tutkimuksen rakenne ja eteneminen 11

2 KESKEISET KÄSITTEET 12
2.1 Häiriötila 12
2.2 Kansallinen turvallisuus 18
2.3 Välineellistetty maahantulo 21

3 HÄIRIÖTILOIHIN LIITTYVÄ SÄÄNTELY SUOMALAISESSA OIKEUSJÄRJESTELMÄSSÄ 25
3.1 Hätätilaoikeudesta ja kriisilainsäädännöstä 25
3.1.1 *Yleisesti* 25
3.1.2 *Perusoikeuksista poikkeusoloissa* 29
3.2 Tavallinen ja perustuslain säätämisjärjestys 30

4 KANSALLISEN TURVALLISUUDEN SUOJELEMINEN PERUSOIKEUKSIA RAJOITTAMALLA: VÄLINEELLISTETTYYN MAAHANTULOON VASTAAMINEN 36
4.1 Rajaturvallisuuslain tarkoituksesta ja säätämisestä 36
4.2 Perusoikeuksien rajoittaminen kansalliseen turvallisuuteen perustuen 40
4.2.1 *Perusoikeusrajoitusten yleisistä opeista* 40
4.2.2 *Kansallinen turvallisuus erityisenä rajoitusperusteena* 43

5 KANSALLINEN TURVALLISUUS IHMISOIKEUKSIEN RAJOITUSPERUSTEENA 48
5.1 Yleisiä huomioita kansainvälisestä valtiosopimusoikeudesta 48
5.2 Ihmisoikeuksien rajoittamiseen häiriötiloissa liittyviä yleisiä oppeja 51
5.3 Kansallinen turvallisuus hyväksyttävänä rajoitusperusteena 54
5.4 Ehdottomiin oikeuksiin ulottuvat rajoitukset 57

6 JOHTOPÄÄTÖKSET 61

LÄHTEET

Kirjallisuus

Aarnio, Aulis, Mitä lainoppi on? Helsinki: Forum-Oikeustiede 1978.

Agamben, Giorgio, State of Exception, Chicago; London: University of Chicago Press 2005.

Aine, Antti – Nurmi, Veli-Pekka – Ossa, Jaakko – Penttilä, Teemu – Salmi, Ilkka – Virtanen, Vesa, Moderni kriisilainsäädäntö, Helsinki: WSOYpro 2011.

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

Alvesalo-Kuusi, Anne – Kumpula, Anne, ”Oikeussosiologia, oikeustiede ja lainoppi”, s. 34–51 teoksessa Nieminen, Kati & Lähteenmäki, Noora (toim.), Empiirinen oikeustutkimus, Helsinki: Gaudeamus 2021.

American Association for the International Commission of Jurists, Siracusa Principles on the limitation and derogation provisions in the International Covenant on Civil and Political Rights, 1985 (ICJ 1985).

Bruun, Kari, ”Turvallisuus perus- ja ihmisoikeutena”, Oikeus 45(2) 2016, s. 245–259.

Cameron, Iain, National security and the European Convention on Human Rights, Uppsala: Iustus 2000.

Criddle, Evan J., ”Introduction: Testing Human Rights Theory During Emergencies”, s. 1–12, teoksessa Criddle, Evan J. (ed.): Human rights in emergencies, Cambridge: Cambridge University Press 2016 (Criddle 2016a).

Criddle, Evan J., ”Protecting Human Rights During Emergencies: Delegation, Derogation, and Deference”, s. 32–55, teoksessa Criddle, Evan J. (ed.): Human rights in emergencies, Cambridge: Cambridge University Press 2016 (Criddle 2016b).

Eisenhut, Dominik, ”Sovereignty, National Security and International Treaty Law: The Standard of Review of International Courts and Tribunals with regard to ’Security Exceptions’”, Archiv des Völkerrechts 48(4) 2010, s. 431–466.

Goitein, Elizabeth, “Emergency Powers, Real and Imagined: How President Trump Used and Failed to Use Presidential Authority in the COVID-19 Crisis”, Journal of National Security Law and Policy 11 (2020), s. 27–59.

Greenhill, Kelly M., Weapons of Mass Migration: forced displacement, coercion, and foreign policy, Ithaca, N.Y.: Cornell University Press 2010.

Hannikainen, Lauri, “Kansallisen hätätilan sääntely kansainvälisessä oikeudessa”, s. 103–145 teoksessa Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin (toim.): Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:5, Helsinki: Helsingin yliopisto 1988.

Hautamäki, Veli-Pekka, ”Poikkeuslakijärjestelmä Suomen valtiosäännössä – pitäisikö poikkeuslakien säätämismahdollisuus säilyttää vai poistaa?”, Lakimies 3/2008, s. 392–409.

Hautamäki, Veli-Pekka, ”Kotoperäiset poikkeuslait – aikansa elänyt instituutio”, Politiikka 51(4) 2009, s. 291–299.

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, Helsinki: Valtioneuvoston kanslia 2018.

Higgins, Rosalyn, “Derogations Under Human Rights Treaties”, British Yearbook of International Law LXVII 1977, s. 281–320.

Honko, Kristiina, ”Kansallinen turvallisuus, ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen sekä velvoitteiden rajoittaminen Euroopan muuttuvassa turvallisuusympäristössä”, Oikeustiede – Jurisprudentia L:2017 (2018), s. 5–83.

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

Ingadottir, Thordis, The relationship between international and national law: Re-visiting concepts of dualism and monism [väitöskirja], Helsinki: University of Helsinki 2022.

International Law Association, Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency, 1984 (ILA 1984).

Jukka, Leena – Keinänen, Anssi – Keskinen, Lisa-Maaria, ”Koronaperusteinen lainvalmistelu – kenelle kellot soivat ja mistä syystä?”, Edilex 2021/50.

Jyränki, Antero, Valta ja vapaus – valtiosääntöoikeuden yleisiä kysymyksiä, 3. uud. laitos, Helsinki: Talentum 2003.

Klamberg, Mark, ”Reconstructing the Notion of State of Emergency”, The George Washington International Law Review 52(1) 2020, s. 53–97.

Kontula, Osmo, Poikkeusolojen rikollisuus, Oikeuspoliittisen tutkimuslaitoksen julkaisuja 132; Rikoksentorjunnan neuvottelukunnan julkaisu 4, Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos 1996.

Kuukasjärvi, Kimmo, TULLUT JÄÄDÄKSEEN!: Kansallisen turvallisuuden tulo osaksi Suomen turvallisuuskäsitysten kenttää vuosina 2001–2022 [väitöskirja], Tampere: Tampereen yliopisto 2023.

Laitinen, Kari – Huhtinen, Aki-Mauri, Kansallinen turvallisuus murroksessa, Jyväskylä: Docendo 2021.

Lauterpacht, Hersch, An international bill of the rights of man, New York: Columbia University Press 1945.

Lillich, Richard B., ”The Paris Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency”, The American Journal of International Law 79(4) 1985, s. 1072–1081.

McDougal, Myres – Lasswell, Harold D. – Chen, Lung-Chu, ”The aggregate interest in shared respect and human rights: the harmonization of public order and civic order”, New York Law School Law Review 23(2) 1977, s. 183–251.

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

Ní Aoláin, Fionnuala, ”The Cloak and Dagger Game of Derogation”, s. 124–147 teoksessa Criddle, Evan J. (ed.), Human rights in emergencies, Cambridge: Cambridge University Press 2016.

Nowak, Manfred, U.N. Covenant on Civil and Political Rights – CCPR Commentary, Kehl: N.P. Engel 1993.

Núñez, Jorge Emilio, ”About the Impossibility of Absolute State Sovereignty”, International Journal of the Semiotics of Law 27 (2014), s. 645–664.

Ratner, Steven R. – Slaughter, Anne-Marie: ”Appraising the Methods of International Law, A Prospectus for Readers”, The American Journal of International Law 93(2) 1999, s. 291–302.

Saraviita, Ilkka, ”Poikkeuslakijärjestelmä uudessa Suomen Hallitusmuodossa”, Lakimies 6–7/1998, s. 1111–1122.

Saraviita, Ilkka, Perustuslaki, Helsinki: Talentum 2011.

Scheinin, Martin, Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojasta Suomessa kriisioloissa ja kriiseihin varauduttaessa, s. 155–194 teoksessa Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin (toim.): Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:5, Helsinki: Helsingin yliopisto 1988.

Scheinin, Martin, Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa: Valtiosääntöoikeudellinen tutkimus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtionsisäisestä voimassaolosta sekä ihmisoikeus- ja perusoikeusnormien sovellettavuudesta Suomen oikeusjärjestyksessä [väitöskirja], Suomalaisen Lakimiesyhdistyksen julkaisuja A-sarja nro 189, Helsinki: Suomalainen Lakimiesyhdistys 1991.

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

Schmitt-Dorotic, Carl, Die Diktatur: von der Anfängen des modernen Souveränitätsgedankens bis zum proletarischen Klassenkampf, München: Duncker und Humblot 1921.

Schmitt, Carl, Politische Theologie: vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität, München: Duncker und Humblot 1922.

Schmitt, Carl, Poliittinen teologia: neljä lukua suvereenisuusopista [1922], suom. Hietaniemi, Tapani, Helsinki: Tutkijaliitto 1997.

Schmitt, Carl, Political Theology: four chapters on the concept of sovereignty [1922], Schwab, George (trans.), Chicago: University of Chicago Press 2005.

Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin (toim.), Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:5, Helsinki: Helsingin yliopisto 1988.

Tuori, Kaarlo, ”Hätätilaoikeus teoriassa ja käytännössä”, s. 1–64 teoksessa Tuori, Kaarlo – Scheinin, Martin (toim.): Lukeeko hätä lakia? Helsingin yliopiston julkisoikeuden laitoksen julkaisuja D:5, Helsinki: Helsingin yliopisto 1988.

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

Viljanen, Jukka, The European Court of Human Rights as a Developer of the General Doctrines of Human Rights Law: A study of the Limitations Clauses of the European Convention on Human Rights [väitöskirja], Tampere: Tampereen University Press 2003 (Viljanen J. 2003).

Viljanen, Jukka, ”Conflicts and the State of Emergency in Light of the Case-Law of the European Court of Human Rights: Going to the Uncomfortable Zones of Judicial Reasoning”, s. 61–79 teoksessa Siikavirta, Kristian (toim.), Oikeus ja yhteiskunta - oikeustieteen monet kasvot: XIV Oikeustieteen päivät, Vaasa: Vaasan yliopisto 2012 (Viljanen J. 2012).

Viljanen, Veli-Pekka, ”Poikkeuslakien välttämisen periaate”, Lakimies 6–7/1999, s. 961–972 (Viljanen V-P. 1999).

Viljanen, Veli-Pekka, Perusoikeuksien rajoitusedellytykset, Porvoo: WSLT 2001 (Viljanen V-P. 2001).

Widlund, Joonas, ”Kansallinen turvallisuus: vapauden ehto vai rajoitus?”, Oikeus 49(2) 2020, s. 134–153.

Widlund, Joonas – Paasonen, Jyri, ”Kansallisen turvallisuuden käsite: oikeutta vai politiikkaa”, Edilex 2021/44.

Virallislähteet

Kansallinen lainsäädäntö

Turvavarastolaki, 970/1982.
Puolustustilalaki, 1083/1991.
Laki huoltovarmuuden turvaamisesta, 1390/1992.
Suomen perustuslaki, 731/1999.
Ulkomaalaislaki, 301/2004.
Rajavartiolaki, 578/2005.
Laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta, 211/2006.
Laki Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta, 596/2007.
Laki Suomen perustuslain 9 ja 38 §:n muuttamisesta, 802/2007.
Asevelvollisuuslaki, 1428/2007.
Pelastuslaki, 379/2011.
Poliisilaki, 872/2011.
Laki Suomen perustuslain muuttamisesta, 1112/2011.
Laki julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista, 1531/2011.
Valmiuslaki, 1552/2011.
Laki Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta, 817/2018.
Laki tiedustelutoiminnan valvonnasta, 121/2019.
Laki tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa, 582/2019.
Laki sotilastiedustelusta, 590/2019.
Laki rajavartiolain muuttamisesta, 698/2022.
Laki valmiuslain muuttamisesta, 706/2022.
Laki valmiuslain 109 §:n muuttamisesta annetun lain muuttamisesta, 708/2022.
Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi, 482/2024.

Muu lainsäädäntö

2009/81/EY, Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2009/81/EY, annettu 13 päivänä heinäkuuta 2009, hankintaviranomaisten ja hankintayksiköiden tekemien rakennusurakoita sekä tavara- ja palveluhankintoja koskevien sopimusten tekomenettelyjen yhteensovittamisesta puolustus- ja turvallisuusalalla ja direktiivien 2004/17/EY ja 2004/18/EY muuttamisesta (ETA:n kannalta merkityksellinen teksti), EUVL L 216, 20.8.2009, s. 76–136.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1359, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta, EUVL L 2024/1359, 22.5.2024.

Valtiosopimukset Suomen valtion sopimussarjassa

Euroopan ihmisoikeussopimus eli ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi annettu yleissopimus, SopS 18–19/1990.

Euroopan ihmisoikeussopimus sellaisena kuin se on muutettuna yhdennellätoista pöytäkirjalla, SopS 63/1999.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen kolmastoista pöytäkirja kuolemanrangaistuksen poistamisesta kaikissa olosuhteissa, SopS 6–7/2005.

Yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi; kahdestoista pöytäkirja, SopS 8–9/2005.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen neljästoista pöytäkirja yleissopimuksen valvontajärjestelmän muuttamiseksi, 50–51/2010.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen kuudestoista pöytäkirja, SopS 52–53/2018.

Ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen muuttamisesta tehty viidestoista pöytäkirja, SopS 45–46/2021.

Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus, SopS 7–8/1976.

Pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, SopS 77/1968.

Sopimus Tanskan, Suomen, Norjan ja Ruotsin hallitusten välillä yhteistyöstä puolustusmateriaalialalla, SopS 33/2017.

Kansainvälisen Tuomioistuimen perussääntö, SopS 1/1956.

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

Valtiosopimusoikeutta koskeva Wienin yleissopimus, SopS 32–33/1980.

Valtiosopimukset kansainvälisissä sopimussarjoissa

International Covenant on Civil and Political Rights (adopted 16 December 1966, entered into force 23 March 1976), 999 UNTS 171.

Valtiopäiväasiakirjat

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

HE 1/1998 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi.

HE 102/2003 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 71/2006 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 37/2007 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle asevelvollisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 3/2008 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 7/2009 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle yliopistolaiksi ja siihen liittyviksi laeiksi.

HE 26/2009 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi ammattikorkeakoululain muuttamisesta ja väliaikaisesta muuttamisesta.

HE 60/2010 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta.

HE 76/2011 vp, Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

HE 72/2013 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Kansallisgalleriasta ja kulttuuriesineiden maastaviennin rajoittamisesta annetun lain 3 ja 10 §:n muuttamisesta.

HE 202/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle siviilitiedustelua koskevaksi lainsäädännöksi.

HE 203/2017 vp, Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sotilastiedustelusta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.

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

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

PeVL 12/1982 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi lasten päivähoidosta annetun lain muuttamisesta (HE 16/1982 vp).

PeVL 2/1990 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys Eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen ja siihen liittyvien lisäpöytäkirjojen eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 22/1990 vp).

PeVL 20/1997 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys Eduskunnalle kiinteistörahastolaiksi (HE 77/1997 vp).

PeVL 21/1995 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen yhdennentoista pöytäkirjan eräiden määräysten hyväksymisestä (HE 143/1995 vp).

PeVL 59/2001 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laeiksi nuorisorangaistuksen kokeilemisesta annetun lain 14 §:n ja oikeudenkäynnistä rikosasioissa annetun lain 8 luvun 11 §:n muuttamisesta (HE 210/2001 vp).

PeVL 67/2002 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laiksi Rahoitustarkastuksesta ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 175/2002 vp).

PeVL 46/2004 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laiksi väylämaksulain muuttamisesta (HE 240/2004 vp).

PeVL 25/2005 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys laiksi tilatukijärjestelmän täytäntöönpanosta (HE 17/2005 vp).

PeVL 8/2006 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle Elintarviketurvallisuusviraston perustamisen edellyttämistä muutoksista eräisiin lakeihin (HE 203/2005 vp).

PeVL 6/2009 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 3/2008 vp).

PeVL 29/2022 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta (HE 63/2022 vp).

PeVL 2/2024 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle Pohjois-Atlantin sopimuksen sopimuspuolten välillä niiden joukkojen asemasta tehdyn sopimuksen sekä Pohjois-Atlantin sopimuksen mukaisesti perustettujen kansainvälisten sotilasesikuntien asemasta tehdyn pöytäkirjan hyväksymiseksi ja voimaansaattamiseksi ja niihin liittyviksi laeiksi (HE 90/2023 vp).

PeVL 26/2024 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp).

PeVL 29/2024 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp).

PeVL 14/2025 vp, Perustuslakivaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 18/2025 vp).

PeVM 25/1994 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys Eduskunnalle perustuslain perusoikeussäännösten muuttamisesta (HE 309/1993 vp).

PeVM 10/1998 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys Eduskunnalle uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).

PeVM 5/2005 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 102/2003 vp).

PeVM 10/2006 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta sekä eräiksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 71/2006 vp).

PeVM 9/2010 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys laiksi Suomen perustuslain muuttamisesta (HE 60/2010 vp).

PeVM 4/2018 vp, Perustuslakivaliokunnan mietintö: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta (HE 198/2017 vp).

UaVL 6/1998 vp, Ulkoasiainvaliokunnan lausunto: Hallituksen esitys uudeksi Suomen Hallitusmuodoksi (HE 1/1998 vp).

Muu virallisaineisto

EOAK/1011/2025, Lausunto hallituksen esityksen luonnoksesta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta, 6.3.2025.

European Commission of Human Rights, The Greek Case (3321/67, 3322/67, 3323/67, 3344/67) – Report of the Sub-Commission, Volume 1, Part 1, Council of Europe: Strasbourg 1969.

OM015:00/2022, Asettamismuistio: Valmiuslain kokonaisuudistusta valmistelevan työryhmän asettaminen, 29.9.2022.

CCPR/C/21/Rev.1/Add.6, UN HRC, CCPR General Comment No. 24: Issues Relating to Reservations Made upon Ratification or Accession to the Covenant or the Optional Protocols thereto, or in Relation to Declarations under Article 41 of the Covenant, 4 November 1994.

CCPR/C/21/Rev.1/Add.11, UN HRC, CCPR General Comment No. 29: Article 4: Derogations during a State of Emergency, 31 August 2001.

Sisäministeriö, Varautuminen muuttoliikettä hyväksikäyttävään vaikuttamiseen: Selvitys lainsäädännön muutostarpeista, Sisäministeriön julkaisuja 2022:20, Helsinki 2022.

SM004:00/2024, Säädösvalmistelu: Maahantulon välineellistämisen torjuminen ja rajaturvallisuuden vahvistaminen.

SM/2023/4, Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, 16.11.2023.

SM/2023/9, Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä tehdyn valtioneuvoston päätöksen muuttamisesta, 22.11.2023.

SM/2023/15, Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, 28.11.2023.

SM/2023/24, Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, 12.12.2023.

SM/2023/27, Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, 14.12.2023.

SM/2024/3, Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, 11.1.2024.

SM/2024/5, Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, 8.2.2024.

SM/2024/19, Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, 4.4.2024.

SM/2025/32, Valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, 16.4.2025.

VN/5349/2024-SM-1, Asettamispäätös: Maahantulon välineellistämisen torjuminen ja rajaturvallisuuden vahvistaminen, 15.2.2024.

VN/1196/2025-OM-17, Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta, 5.3.2025.

Oikeuskäytäntö

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT)

Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta (5310/71), 18.1.1978.
Leander v. Ruotsi (9248/81), 26.3.1987.
Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta (14038/88), 7.7.1989.
Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta [GC] (22414/93), 15.11.1996.
A. ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta [GC] (3455/05), 19.2.2009.
Giorgi Nikolaishvili v. Georgia (37048/04), 13.4.2009.
M.S.S. v. Belgia ja Kreikka [GC] (30696/09), 21.1.2011.
Hirsi Jamaa ja muut v. Italia [GC] (27765/09), 23.2.2012.
Khlaifia ja muut v. Italia [GC] (16483/12), 15.12.2016.
N.D. ja N.T. v. Espanja [GC] (8675/15 ja 8697/15), 13.2.2020.
M.K. ja muut v. Puola (40503/17, 42902/17 ja 43643/17), 23.7.2020.
R.A. ja muut v. Puola [GC] (42120/21).
H.M.M. ja muut v. Latvia [GC] (42165/21).
C.O.C.G. ja muut v. Liettua [GC] (17764/22).

Korkein hallinto-oikeus

KHO 2024:27.

Muu aineisto

Lausunnot

Dahlberg, Maija, Asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 18/2025 vp), 8.4.2025.

Pakolaisneuvonta ry, Pakolaisneuvonta ry:n lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta, 5.3.2025.

Poliisihallitus, Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta, 5.3.2025.

Scheinin, Martin, Lausunto hallituksen esitysluonnoksesta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta, 5.3.2025.

Suomen Punainen Risti (SPR), Lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi, 25.3.2024 (SPR 2024).

Opinnäytteet

Ojanen, Santeri: Kansallisen hätätilan käsite [kandidaatin tutkielma], Turun yliopiston oikeustieteellinen tiedekunta 2024, saatavilla osoitteessa: https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024050325923.

Pääkkönen, Wili: Perusoikeuksien rajoittaminen siviilitiedustelussa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi [pro-gradu], Tampereen yliopisto 2022, saatavilla osoitteessa https://urn.fi/URN:NBN:fi:tuni-202204133226.

Verkkoaineisto

Aaltonen, Joona, ""Käännytyslaista" tehty viisi kantelua EU:lle, taustalla nimekkäitä suomalaisia professoreja", HS 10.10.2024, saatavilla osoitteessa: https://www.hs.fi/politiikka/art-2000010661368.html, luettu: 1.4.2025 [tilaajille].

Brunila, Tuukka, "Pandemia uudistaa teoreettista keskustelua poikkeustoimista", Politiikasta -tiedeverkkolehti, 9.1.2023, saatavilla osoitteessa: https://politiikasta.fi/pandemia-uudistaa-teoreettista-keskustelua-poikkeustoimista/, luettu 4.4.2025.

European Court of Human Rights (ECtHR), Webcast of the hearing R.A. and Others v. Poland, 12.2.2025, saatavilla osoitteessa: https://www.echr.coe.int/w/grand-chamber-hearings-concerning-poland-latvia-and-lithuania, vierailtu 15.4.2025.

Kotimaisten kielten keskus, Kielitoimiston sanakirja: summaarinen, saatavilla osoitteessa: https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/summaarinen?searchMode=all, luettu: 20.4.2024 (Kotimaisten kielten keskus 2024a).

Kotimaisten kielten keskus, Kielitoimiston sanakirja: summittainen, saatavilla osoitteessa: https://www.kielitoimistonsanakirja.fi/#/summittainen, luettu: 20.4.2024 (Kotimaisten kielten keskus 2024b).

Paasonen, Jyri, ”Turvallisuusoikeus – Uusi vuosi, uudet kujeet”, 23.12.2024, saatavilla osoitteessa: https://jyripaasonen.fi/turvallisuusoikeus-uusi-vuosi-uudet-kujeet/, luettu: 9.1.2024.

Pietarinen, Kati, ”Siirtolaisilla on uhattu valtioita jo vuosikymmeniä – tutkija: se toimii vain, kun heitä vastustetaan”, Suomen kuvalehti, 15.5.2024, saatavilla osoitteessa https://suomenkuvalehti.fi/tiede-ja-teknologia/siirtolaisilla-on-uhattu-valtioita-jo-vuosikymmenia-tutkija-se-toimii-vain-kun-heita-vastustetaan/, luettu: 5.7.2024, [tilaajille].

Reinboth, Susanna, ”EIT pyytää Suomelta selvitystä rajan sulkemisesta”, HS 1.4.2025, saatavilla osoitteessa: https://www.hs.fi/tutkiva/art-2000011137251.html, luettu 1.4.2025.

Saraviita, Ilkka, “Oikeustiede: aukkoteoria”, Tieteen termipankki 29.6.2015, saatavilla osoitteessa: https://tieteentermipankki.fi/wiki/Oikeustiede:aukkoteoria/laajempi_kuvaus, luettu: 10.1.2025.

Sisäministeriö, “Hallitus valmistelee rajaturvallisuuslain voimassaolon jatkamista”, tiedote 9.1.2025, saatavilla osoitteessa: https://intermin.fi/-/hallitus-valmistelee-rajaturvallisuuslain-voimassaolon-jatkamista, luettu: 10.1.2025.

Sisäministeriö, EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmä, saatavilla osoitteessa: https://intermin.fi/maahanmuutto/eu-n-yhteinen-turvapaikkajarjestelma, luettu: 15.4.2025.

Sisäministeriö, Häiriö- ja kriisitilanteisiin varautuminen: Millaisia tilanteita varten varaudumme? Häiriöt, kriisi ja poikkeusolot, Suomi.fi 18.11.2024, saatavilla osoitteessa: https://www.suomi.fi/oppaat/varautuminen/miten-varaudun-hairio-ja-kriisitilanteisiin/millaisia-tilanteita-varten-varaudumme, luettu: 18.11.2024.

STT, ”Puola rajoittaa oikeutta hakea turvapaikkaa”, Yle 26.3.2025, saatavilla osoitteessa: https://yle.fi/a/74-20152099, luettu 1.4.2025.

Zemanek, Karl, ”Introductory Note”, Audiovisual Library of International Law: Vienna Convention on the Law of Treaties 2009, saatavilla osoitteessa: https://legal.un.org/avl/ha/vclt/vclt.html, luettu 17.4.2025.

LYHENTEET

ECHR	European Convention on Human Rights, suom. EIS
ECtHR	European Court of Human Rights, suom. EIT
EIS	yleissopimus ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi eli Euroopan ihmisoikeussopimus
EIT	Euroopan ihmisoikeustuomioistuin
GC	Grand Chamber eli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuri jaosto.
HE	hallituksen esitys
ICCPR	International Covenant on Civil and Political Rights, suom. KP-sopimus
ICJ	International Commission of Jurists eli kansainvälinen lakimieskomissio
ILA	International Law Association eli kansainvälisen oikeuden yhdistys
KP-sopimus	Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus
PeVL	perustuslakivaliokunnan lausunto
PeVM	perustuslakivaliokunnan mietintö
PL	Suomen perustuslaki
SM	sisäministeriö
SopS	Suomen säädöskokoelman sopimussarja
SPR	Suomen Punainen Risti
UaV	ulkoasiainvaliokunta
UaVL	ulkoasiainvaliokunnan lausunto
UTVA	ulko- ja turvallisuuspoliittinen ministerivaliokunta
VN	valtioneuvosto
vp	valtiopäivät
YK	Yhdistyneet kansakunnat

1 JOHDANTO

1.1 Johdatus tutkimuksen aiheeseen

> ”Dilemma perus- ja ihmisoikeuksien takaaman turvallisuuden ja yleisenä hyvänä katsottavan turvallisuuden välillä kärjistyy poikkeusolosuhteissa.”[1]

Viimeisten vuosikymmenten aikana yhteiskunnan turvallisuusympäristö on muuttunut merkittävästi niin Suomessa kuin myös maailmanlaajuisesti. Tällä muutoksella on ollut suoria vaikutuksia oikeustieteiden alaan, niin kansainvälisen oikeuden kuin myös kansallisten oikeusjärjestelmien tasoilla.[2] Erityisesti turvallisuuteen liittyvien käsitteiden uudenlainen käyttö osana yhteiskunnallista keskustelua on korostanut tarvetta jatkuvalle oikeustieteelliselle tutkimukselle aiheen parissa.

Vaikka turvallisuuteen liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat kiinnostaneet oikeustieteilijöitä jo pitkään, on käsitteiden oikeudellisen luonteen aikaisempaa tarkempi määrittely sekä käsitteiden aikakauden mukaisen soveltamisen ja tulkinnan tutkimus osana olemassa olevaa oikeusjärjestelmää ajankohtaista ja relevanttia. Yksi merkittävimmistä turvallisuusympäristön muutoksen vaikutuksista oikeusjärjestelmiin on normaaliolojen ja yleisten hätätilojen (*state of emergency*) välisen rajanvedon hämärtyminen.[3] Yhä enenevissä määrin on mahdollista puhua laajasti häiriötiloista eli tilanteista, joissa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja palvelut eivät toimi tarkoituksenmukaisesti. Vakavimpien – kansakunnan olemassaoloa uhkaavien[4] – häiriötilojen aikana valtioiden on mahdollista julistaa voimaan kansainvälisessä oikeudessa tunnistettu yleinen hätätila. Kansainvälinen oikeus ei ota kantaa yleisen hätätilan voimaanjulistamisen muodollisuuksiin liittyen, jonka takia ne perustuvat aina kansalliseen lainsäädäntöön. Suomen valtiosäännössä yleistä hätätilaa vastaavat joko poikkeusolot (valmiuslaki, 1552/2011, 6 §) tai puolustustila (puolustustilalaki, 1083/1991, 1 §). Kansalliseen turvallisuuteen liittyvien punnintojen voidaan katsoa olevan erityisen voimakkaasti läsnä yleisen hätätilan

[1] Bruun 2016, s. 255
[2] *Tuukka Brunila* on esimerkiksi todennut vuoden 2001 terroritekojen jälkeisten Yhdysvaltojen hallituksen toimien nostaneen keskustelun aiheeksi valtioiden mahdollisuudet ”poiketa kansainvälisestä oikeudesta sekä siitä, mihin toimiin poikkeuksellinen tilanne voi antaa oikeutuksen”, Brunila 2023.
[3] Turvallisuusympäristön muutoksesta esimerkiksi Aine ym. 2011, s. 21–27.
[4] *Lauri Hannikaisen* mukaan kansakunnan olemassaoloa uhkaavan uhkan ydin on ”poikkeuksellisen vakava uhka valtiolle, väestölle, yhteiskunnan perusjärjestykselle tai niille instituutioille, jotka ovat välttämättömiä takaamaan ja suojelemaan ihmisoikeuksia” ja josta selviämiseen valtion käytettävissä olevat normaalit keinot järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi eivät riitä, Hannikainen 1988, s. 110.

ydinalueella, mutta jo ”lievemmillä” häiriötiloilla voi olla merkittävää vaikutusta kansalliseen turvallisuuteen ja sen ylläpitämiseen.

Ukrainan sodan, Venäjän toisiin valtioihin kohdistuvien hybridioperaatioiden ja erinäisten muiden viimeaikaisten tapahtumien myötä yhä epävakaammaksi muuttunut kansainvälinen turvallisuusympäristö tarkoittaa sitä, että normaali- ja poikkeusolojen sääntelyn välinen problematiikka ja keskustelu viranomaisten toimivaltuuksista eriasteisissa häiriötiloissa ovat erityisen ajankohtaisia. Suomen hallitus on viime vuosien aikana pyrkinyt vaikuttamaan erityisesti hybridioperaatioiksi luonnehdittujen menettelyjen luomiin uusiin uhkiin valmistelemalla eduskunnan hyväksyttäväksi kriisilainsäädännön alaan kuuluvia lainsäädäntömuutoksia sekä kokonaan uutta sääntelyä. Uutta kriisilainsäädäntöä on ajettu läpi niin normaalia lainsäätämisjärjestystä käyttäen kuin myös poikkeuslakioptiota hyödyntämällä. Normaalia lainsäätämisjärjestystä on käytetty muun muassa rajaturvallisuuslain (578/2005) 16 §:n muuttamiseksi (698/2022), kun taas poikkeuslakina säädettiin laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024, rajaturvallisuuslaki). Useissa muissa Euroopan Unionin ulkorajalla sijaitsevissa valtioissa on käynnistetty tai toteutettu vastaavia toimenpiteitä samankaltaisiksi luokitelluista uhista selviämiseksi, ja niitä seuranneilla meneillään olevilla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) käsittelyillä tulee olemaan merkittävää vaikutusta kansallisen turvallisuuden nimissä hyväksyttävien toimenpiteiden arvioimiseksi.[5]

Kansallisen turvallisuuden perusteella tapahtuvien hätätiloihin liittyvien poikkeuksien väärinkäytön riski on tunnistettu jo vuosikymmeniä sitten. Esimerkiksi Yhdistyneiden kansakuntien (YK) kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 7–8/1976, KP-sopimus) rajoitus- ja poikkeuslausekkeiden tulkintaa käsittelevän, Siracusan periaatteina tunnetun, asiantuntija-asiakirjan esipuheessa vuodelta 1985 on nostettu esiin huoli hätätilapoikkeusten asianmukaisesta käytöstä.[6] Oikeudellisten asiantuntijoiden tuolloin esittämä huoli on edelleen ajankohtainen.[7] Lisäksi on kysyttävä kuinka todennäköistä on, että valtiot toiminnallaan pyrkivät tahallisesti kiertämään kansainvälisen oikeuden turvamekanismeja luomalla normaalin lainsäädännön puitteissa

[5] Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on meneillään kolme oikeuskäsittelyä; R.A. ja muut v. Puola [GC], H.M.M. ja muut v. Latvia [GC], sekä C.O.C.G. ja muut v. Liettua [GC]. Kaikissa näistä tapauksista on kyse Euroopan unionin alueelle suuntautuvasta – väitetysti välineellistetystä – henkilöliikenteestä ja unionin jäsenvaltioiden toimista raja-alueella, jotka ovat johtaneet maahantulijoiden käännyttämiseen rajalla. Tapaukset on tutkimuksen aikana siirretty EIT:n suuren jaoston käsittelyyn, mutta tuomioita ei ole toistaiseksi annettu. EIT:ssa käsittelyssä olevien tapausten lisäksi, Puola on vastikään päättänyt rajoittaa väliaikaisesti maahan pyrkivien henkilöiden oikeutta hakea turvapaikkaa. Tähän toimintaan liittyy hyvin pitkälti samoja oikeudellisia ongelmia kuin rajaturvallisuuslakiin, STT 2025.

[6] ICJ 1985, s. 3. Vaikka Siracusan periaatteet on alun perin tarkoitettu KP-sopimuksen artikloiden ulottuvuutta ja tulkintaa tukevaksi asiakirjaksi, on siihen viitattu myös EIT:n tulkintakäytännössä, kuten A. and muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 19.2.2009, kappale 109.

[7] Honko 2018, s. 19, 70.

perus- ja ihmisoikeuksiin ulottuvia rajoituksia normaaleja oikeuksien rajoitusperusteita hyväksikäyttämällä.[8]

Suomessa uudistettu rajavartiolain 16 § on mahdollistanut rajasulun toteuttamisen Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla. Rajasulku on jatkunut jo yli puolitoista vuotta, jäädyttäen meneillään olevan – hybridivaikuttamiseksi luokitellun – tilanteen ilman, että rajasulun aikana olisi rajaturvallisuuslain valmistelun lisäksi julkisesti esitelty muita toimeenpantavia ratkaisuja uhan purkamiseksi.[9] Myöskään merkkejä siitä, että välineellistetyn maahantulon ilmeinen uhka olisi ajan myötä vähentynyt ei ole.[10] Rajasulkua on jatkettu toistaiseksi voimassa olevana salassapidettävään tietoon ja kansalliseen turvallisuuteen vedoten.[11] Päätöksenteon perusteiden salaaminen kansalliseen turvallisuuteen vedoten hankaloittaa omalta osaltaan ulkopuolisten toimijoiden – erityisesti oikeudellisten asiantuntijoiden – mahdollisuuksia arvioida toimenpiteiden juridisten edellytysten täyttymistä.[12] Arvioinnin kannalta keskeisiä juridisia edellytyksiä ovat erityisesti välttämättömyyden, tarkkarajaisuuden ja tarkoituksenmukaisuuden vaatimukset.

Rajasulun aikana on lisäksi valmisteltu, käsitelty ja hyväksytty laki välineellistetyn maahantulon torjumisesta eli rajaturvallisuuslaki. Rajaturvallisuuslain tarpeen keskeisenä perusteluna toimi se, että rajavartiolain 16 §:n mukaiset toimenpiteet, tai muiden lakien mahdollistamat muut menettelyt, eivät ole riittäviä ratkaisemaan Suomen ja Venäjän raja-alueella tapahtuvaa välineellistettyä maahantuloa, mikäli ilmiö kehittyy edelleen välineellistämisen vakavampiin muotoihin.[13] Rajaturvallisuuslain eduskuntakäsittelyn aikana perustuslakivaliokunta antoi mandaattinsa mukaisen lausunnon lakiehdotuksen perustuslainmukaisuudesta ja suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (Suomen

[8] *Fionnuala Ní Aoláin* on tarkastellut kuinka valtiot käyttävät hätätilaretoriikkaa ihmisoikeuksien rajoittamiseen tai ihmisoikeusvelvoitteista poikkeamiseen samalla kiertäen kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valvontamekanismeja, Ní Aoláin 2016.

[9] Vaihtoehtoisten ratkaisujen puutteeseen liittyvä toteamus perustuu julkisesti saatavilla olevaan tietoon vaihtoehtoisista toimintamenettelyistä, kuten HE 53/2024 vp, s. 48–57. Sisäministeriön mukaan rajavartiolain 16 §:n mukaisten toimenpiteiden soveltaminen on keskeyttänyt välineellistetyn maahantulon Suomen itärajalla ja pitänyt siten tilanteen hallinnassa, HE 18/2025 vp, s. 4; SM/2025/32.

[10] SM/2025/32.

[11] Ks. valtioneuvoston päätös SM/2025/32. Tätä edeltävä, vastaavan sisältöinen päätös tehtiin noin vuotta aikaisemmin (SM/2024/19). Sitä edelsi seitsemän lyhyellä aikavälillä tehtyä määräaikaista päätöstä (SM/2023/4, SM/2023/9, SM/2023/15, SM/2023/24, SM/2023/27, SM/2024/3, sekä SM/2024/5). EIT on pyytänyt Suomelta selvitystä itärajan sulkemisesta, Reinboth 2025. Selvityspyynnön taustalla olevan tapauksen taustoista tarkemmin KHO 2024:27.

[12] Mm. *Martin Scheinin* on lausunnossaan rajaturvallisuuslain jatkamisesta todennut, että: ”Samanaikaisesti sen informaation laatu, joka ns. tiedustelutiedosta on julkisesti saatavilla, on asteittain muuttunut epämääräisemmäksi ja epäluotettavammaksi.”, Scheinin 2025. Viranomaiset eivät ole tehneet eroa rajavalvontalain 16 §:n käyttöönottoon oikeuttavan tiedon ja rajaturvallisuuslain säätämisperusteiden taustalla vaikuttaneen tiedon välillä, joten on mahdotonta arvioida onko näissä turvauduttu samaan tiedustelutietoon. Ottaen huomioon kokonaisuuksien keskinäisen limittymisen on mahdollista, että samaa tiedustelutietoa on hyödynnetty molemmissa.

[13] HE 53/2024 vp, s. 7.

perustuslaki, 731/1999, 74 §, PL). Kyseinen lausunto sisälsi perustuslakivaliokunnan aiemmasta tulkintakäytännöstä ja asiantuntijoiden lausunnoissaan esittämistä mielipiteistä merkittävästi poikkeavan tulkinnan, jonka perusteella eduskunnan voidaan katsoa olevan toimivaltainen säätämään poikkeuslakina kansainvälisten velvoitteiden vastainen laki.[14] Tämä uusi tulkintakannanotto on herättänyt huolta Suomen oikeusvaltion tulevasta kehityssuunnasta.[15] Vaikka poikkeuslakia ei aktivoitaisi sen voimassaolon aikana, jää perustuslakivaliokunnan lausunto elämään osana kansallista oikeutta lainsäädäntötoimivaltaan liittyvänä tulkintana. Tämän vuoksi asian taustoihin perehtyminen ja kansallisen lainsäätäjän toimivallan ja sen rajojen kriittinen tarkastelu tutkimuksellisesti on sekä ajankohtaista että välttämätöntä.

1.2 Menetelmästä, tutkimuskysymyksistä, ja tutkimuksen rajauksesta

Tämä tutkimus on keskeisesti valtiosääntöoikeutta ja kansainvälistä oikeutta yhdistävä lainopillinen tarkastelu lainsäätäjän toimivallasta ja lainsäädäntövaltaan kohdistuvien reunaehtojen tunnistamiseksi. Tavoitteena on tarkastella jo säädettyä häiriötilojen lainsäädäntöä, kuin myös lainsäätäjän toimivaltaa säätää ihmisoikeuksia rajoittavia lakeja rajoittamiseen ja poikkeuksien tekemiseen perustuslaista ja kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista kohdistuvista rajoitteista huolimatta. Pääasiallisena tutkimuskysymyksenä on selvittää mitä vaatimuksia kansallinen ja kansainvälinen oikeus asettavat lainsäätäjälle tämän vedotessa kansalliseen turvallisuuteen perusteena rajoittaa perus- ja ihmisoikeuksia normaaliolojen häiriötiloissa. Tarkastelun kohteena ovat suomalainen valtiosääntö ja siihen liittyvä tulkintakäytäntö sekä tutkimuksen kannalta keskeisiksi tunnistetut kansainväliset ihmisoikeussopimukset – KP-sopimus ja Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18–19/1990, SopS 63/1999, EIS)[16] – ja niiden tulkintakäytäntö.

Oikeusjärjestyksen sitovuuteen liittyvän tutkimuksen voidaan katsoa kuuluvan keskeisesti valtiosääntöoikeudellisen tutkimuksen kenttään, ja sitä koskevat kysymykset korostuvat erityisesti poikkeuksellisissa olosuhteissa.[17] Rajaturvallisuuslain säätämiseen liittyvän eduskuntakäsittelyn aikana

[14] PeVL 26/2024 vp.
[15] Euroopan komissiolle on esitetty viisi kannetta käännytyslain ristiriidoista Euroopan unionin oikeuden kanssa, ks. Aaltonen 2024. Koska tämän tutkielma rajoittuu Euroopan unionin oikeuden ulkopuoliseen Suomea koskevaan kansainväliseen oikeuteen, ei näiden kanteluiden tai niistä johtuvien mahdollisten toimenpiteiden tarkastelu ole tutkimuksen kannalta olennaista. Tästä huolimatta on hyvä tiedostaa muun muassa *Kaarlo Tuorin* esittäneen huolta oikeusvaltion ja turvallisuuden välisen kehityksen vaikutuksista Suomen valtiojärjestelmälle jo ennen vuosituhannen vaihdetta, Tuori 1999, s. 921.
[16] Euroopan ihmisoikeussopimusta on uudistettu SopS 63/1999 jälkeen edelleen viidellä lisäpöytäkirjalla, jotka ovat 12 pöytäkirja (SopS 8–9/2005), 13 pöytäkirja (SopS 6–7/2005), 14 pöytäkirja (50–51/2010), 15 pöytäkirja (SopS 45–46/2021), sekä 16 pöytäkirja (SopS 52–53/2018).
[17] Tuori 1988, s. 2.

nousi keskeisesti esiin valtiosääntöoikeudellinen kysymys kansallisen oikeuden suhteesta kansainväliseen oikeuteen. Vaikka kyseinen laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, on lain ilmeinen yhteensopimattomuus – ”ristiriita” – kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa tunnistettu lakiin liittyvänä todellisena asiatilana. Ristiriidan ei voida myöskään katsoa poistuneen sillä, että laki on säädetty ja saatettu voimaan poikkeuslakina perustuslain mukaisessa järjestyksessä. Tutkimuksen aikana rajaturvallisuuslain määräajan jatkamisesta tehty hallituksen esitys on edennyt eduskunnan käsittelyyn.[18] Tämä on nostanut esiin toisen valtiosääntöisen kysymyksen liittyen määräaikaisen poikkeuslain määräajan jatkamiseen, jossa on huomioitava Suomen valtiosäännössä vakiintunut poikkeuslakien välttämisen periaate ja perusoikeus- ja perustuslain uudistuksien jälkeen vähäiseksi jäänyt tulkintakäytäntö. Tämän tutkimuksen painotus on esitetyistä ongelmista ensimmäisessä eli kansainvälisten sopimusten kanssa yhteensopimattoman lainsäädännön säätämisessä, joskin määräajan jatkamiseen liittyviä kysymyksiä ja tulkintoja sivutaan hieman.

Tutkimuksen menetelmänä hyödynnetään kotimaisen lainopillisen[19] ja kansainvälisen oikeuden positivistista[20] lähestymistä tutkimusongelmaan. Lainopissa tulkinnan keskeisenä tavoitteena on selvittää oikeussäännösten sisältöä ja niiden ajateltua soveltamista.[21] Tässä tutkimuksessa tulkitaan lainsäädäntövaltaan liittyvien ja erityisesti sitä rajoittavien normien, niiden sisällön ja niihin liittyvän tulkintakäytännön lainsäädäntötoimivallalle asettamia ehtoja ja rajoituksia kuin myös rajaturvallisuuslain sisältämiä oikeussääntöjä ja niiden mahdollista soveltamista.

Lainopin systematisoiva ulottuvuus täyttyy tässä tutkimuksessa hätätilaoikeuden ja kriisilainsäädännön[22] uudelleen jäsentämisen kautta. Tämän systematisoinnin tavoitteena on mahdollistaa eriasteisten häiriötilojen sääntelyn sisällyttäminen näihin jo olemassa oleviin ja jokseenkin vakiintuneiksi tunnistettuihin oikeudellisiin järjestelmiin. Muun muassa rajavartiolain 16 § on tunnistettavissa normaalin lainsäädännön tasoiseksi sääntelyksi, jossa viranomaisille annetaan erityisiä toimivaltuuksia poikkeuksellisia olosuhteita varten. Koska oikeudelliselle tutkimukselle keskeistä on käsitteiden

[18] HE 18/2025 vp.
[19] Tutkimuksessa on havaittavissa piirteitä sekä käytännön lainopista että teoreettisesta lainopista. Teoreettisesta lainopista lyhyesti Alvesalo-Kuusi – Kumpula 2021, s. 39–40.
[20] Kansainvälisen oikeuden positivistiseen suuntaukseen kuuluu, että lakia tutkitaan siten kuin se on. Kansainvälisen oikeuden säädösten nähdään ilmenevän keskeisesti valtiosopimuksien, valtiokäytännön, sekä mahdollisten muiden – osapuolten suostumusta heijastavien – kansainvälisten asiakirjojen tulkinnan kautta. Positivistisen lähestymisen heikkous on siinä, että se tunnistaa ainoastaan valtiot kansainvälisen oikeuden alaisiksi oikeussubjekteiksi. Ratner – Slaughter 1999, s. 293. Koska tämä tutkielma tarkastelee kansallisen lainsäädäntövallan omaavan viranomaisen toimintaan kansainvälisistä sopimusvelvoitteista johtuvia rajoituksia, ei tämä positivistisen lähestymisen heikkous muodostu tutkielman laadun kannalta merkittäväksi.
[21] Aarnio 1978, s. 52.
[22] Kriisilainsäädännöstä käytetään ajoittain myös nimitystä valmiuslainsäädäntö.

ymmärtäminen, eikä kaikilla käsitteillä voida katsoa olevan vakiintunutta oikeudellista merkityssisältöä, on tutkimuksesta omistettu oma lukunsa keskeiseksi tunnistettujen käsitteiden – häiriötila, kansallinen turvallisuus ja välineellistetty maahantulo – mahdollisten oikeudellisten merkityssisältöjen tunnistamiseen.

Edellä mainitut käsitteet ovat osa aikakauden mukaista, suomenkielisessä ympäristössä säännöllisesti käytettävää, turvallisuuskäsitteistöä. Tutkimuksen tarkastelukentän kuitenkin laajentuessa myös kansainvälisen oikeuden piiriin, on tarkasteluun sisällytettävä mukaan myös vähintään englanninkielistä käsitteistöä. Englanninkieliseen käsitteistöön tutustuminen korostaa sitä, että käsitteiden merkityssisältö on pitkälti vakiintumatonta ja riippuu siitä, miten mikäkin käsite on mahdollisesti määritelty kussakin kansainvälisessä valtiosopimuksessa tai kansainvälisten tuomioistuinten tuomioista johtuvassa tulkintakäytännössä. Tutkimuksen intressin ollessa selvittää kansallisen lainsäätäjän päätöksenteon yhteensopivuutta oikeudellisen järjestelmän ja kansainvälisten velvoitteiden kanssa, on olennaista pyrkiä määrittelemään myös keskeiset käsitteet mahdollisimman selkeästi, hyödyntäen tehtävässä eri lähteistä saatavilla olevaa tietoa.

Tutkimus sisältää myös voimassa olevien säännösten arviointia niiltä osin kuin tarkastellaan, onko lainsäätäjä ylittänyt toimivaltansa ja rikkonut kansainvälisiä ihmisoikeussopimuksia säätäessään rajaturvallisuuslakia. Arvioinnissa pyritään neutraaliin, oikeuslähtöiseen tarkasteluun, arvioimalla olemassa olevien oikeusteoreettisten kannanottojen ja tulkintakäytännön kautta lainsäätäjän toimivaltaa säätää lakeja. Tutkimuksen tarkoituksena ei siten ole ottaa kantaa kysymykseen siitä, onko rajaturvallisuuslaki ”hyvä” vai ”huono” tai ”oikein” vai ”väärin”.[23] Myös arviointiin liittyy systematisoiva ulottuvuus, sillä arviointia toteutetaan tarkastelemalla kansainvälisiä sopimuksia suhteessa toisiinsa ja Suomen perustuslakiin sekä perustuslain tulkintakäytäntöihin, luoden mahdollisimman kokonaisvaltaisen katsauksen Suomen asemaan suhteessa kansainväliseen oikeusjärjestelmään.

Koska tutkimusalue ja -kysymys ovat laajoja, on tutkimus rajattu koskemaan Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla vallitsevaan hybridivaikuttamiseksi ja välineellistetyksi maahantuloksi luokiteltuun tilanteeseen, sekä valtion toteuttamiin toimenpiteisiin sen hallitsemiseksi. Toteutetuista toimenpiteistä erityisesti poikkeuslakina säädetty rajaturvallisuuslaki on lähemmän tarkastelun kohteena edellä mainittujen valtiosääntöisten ongelmien takia, ja koska käyttöönottotilanteessa laista seuraavat

[23] Aarnio 1978, s. 53, 55, 214–215.

rajoitukset ihmis- ja perusoikeuksiin voidaan nähdä erityisesti ihmisoikeuksien rajoitusten joukossa äärimmäisinä.

Rajaturvallisuuslaista on kokonaisuudessaan tunnistettu useita perusoikeuskytkentöjä. Hallituksen esityksessä lain on havaittu olevan merkityksellinen kansallisten perusoikeussäännösten osalta erityisesti perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 7 §:n (oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen), 9 §:n 4 momentin (palautuskielto), 21 §:n (oikeusturva) ja 22 §:n (perusoikeuksien turvaamisvelvoite) kannalta. Kansainvälisten sopimusten osalta muun muassa EIS:n 2, 3, 5, 13 ja 15 artikla sekä KP-sopimuksen 4, 6 ja 7 artikla on huomioitu erityisen merkityksellisinä.[24] Mahdollisessa rajaturvallisuuslain käyttöönottotilanteessa laista seuraavat ihmisoikeuksien rajoitukset koskevat sellaisia ihmisoikeuksia, joiden on katsottu olevan ehdottomia tai ehdottomiin oikeuksiin välittömästi kytkeytyviä.

Keskeinen rajaturvallisuuslailla välillisesti rajoitettava ehdoton ihmisoikeussopimusvelvoite on kidutuksen kielto (EIS 3 artikla; KP-sopimus 7 artikla). Kidutuksen kiellon rikkomiseen rajaturvallisuuslain kontekstissa liittyy keskeisesti palautuskieltona ja joukkokarkotuksen kieltona tunnetut oikeusturvatakeet, jotka on turvattu kansainvälisten ihmisoikeussopimusten ja niiden tulkintakäytännön kautta. Tässä tutkimuksessa kansallisen oikeusjärjestyksen osalta tarkastellaan rajaturvallisuuslaista erityisesti PL 7 §:n ja 9 §:n 4 momenttiin kohdistuvia rajoituksia, ja kansainvälisten valtiosopimusartikloiden osalta EIS:n 3 artiklaa sekä 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklaa ja KP-sopimuksen 7 artiklaa. Tutkimuksen laajempaan tutkimuskenttään asettamisen takia tutkielmassa käsitellään myös rajoituksiin liittyviä yleisiä periaatteita, ja huomioidaan miksi kansainvälisten sopimusten sisältämät hätätila-artiklat – EIS:n 15 artikla ja KP-sopimuksen 4 artikla – eivät sovellu rajoitusten arviointiin rajaturvallisuuslakiin liittyen.

Vaikka tutkimuksen laajuuden takia Euroopan unionin lainsäädäntö on rajattu tarkastelun ulkopuolelle, on mainittava, että toukokuussa 2024 Euroopan unionin neuvosto hyväksyi maahanmuuttopaktina tunnetun kymmenen säädöstä sisältävän muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen. Sopimuksella on tarkoitus vastata yhteisesti Euroopan unionin tasolla muun muassa unionin ulkorajojen valvontaan, sekä turvapaikka- ja palauttamismenettelyihin liittyviin haasteisiin ja ongelmiin.[25]

[24] HE 53/2024 vp, s. 72–73.
[25] Sisäministeriö, EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmä.

1.3 Aiempaa tutkimusta

Turvallisuuteen liittyvät oikeudelliset kysymykset ovat kiinnostaneet oikeustieteilijöitä jo pitkään. Historiallisesti merkittävää kansainvälistä teoreettista pohjaa hätätilaoikeuden ja kriisilainsäädännön tarkastelulle voidaan paikantaa erityisesti *Carl Schmittin* tuotannosta. Schmittin teoksia ”Die Diktatur”[26] ja ” Politische Theologie”[27] hyödynnetään ja tulkitaan edelleen kattavasti niin kansalliseen suvereniteettiin kuin myös hätätilaoikeuteen liittyvässä tutkimuksessa. Erityisesti teoksen ”Political Theology” ensimmäisessä luvussa kattavasti käsitellyn *state of emergency* -käsitteen tulkinnan voidaan katsoa luoneen hätätilaoikeuden kentälle sen pitkäikäisimmän teoreettisen pohjan.[28] *Kaarlo Tuori* onkin tituleerannut Schmittin hätätilaoikeuden teoreetikoksi.[29]

Hätätilaoikeuden teorian kansallisen tutkimuksen merkittävimpiin teoksiin kuuluu yhä edelleen Kaarlo Tuorin ja Martin Scheininin 1980-luvun lopulla toimittama ”Lukeeko hätä lakia?” -teos.[30] Erityisesti Tuorin kirjoittama, kyseisen teoksen sisältämä, hätätilaoikeuden teoriaa käsittelevä luku toimii edelleen yhtenä perusteellisimmistä kotimaisista katsauksista hätätilaoikeuden luonteeseen.[31] Kuitenkin, kuluneen vuosisadan ja viime vuosikymmenten aikana tapahtuneet muutokset kansainvälisessä ja kansallisessa turvallisuusympäristössä sekä erinäisten yhteiskunnallisten kriisien – kuten koronaviruspandemia ja aseellisten konfliktien – kasvava uhka ovat nostaneet esiin tarpeen tarkastella uudelleen näitä vanhoja teoreettisia kehyksiä aikakautemme yhteiskunnallisten ja oikeudellisten järjestelmien kontekstissa, ja jatkaa edelleen poikkeuksellisia olosuhteita käsittelevien oikeudellisten teorioiden kehittämistä.[32]

Kuten hätätilaoikeuden teoreettisen taustan tutkimuksen osalta on käynyt, myös kansainvälisten ihmisoikeussopimusten asettamia rajoituksia Suomen kansallisen lainsäätäjän toimivallalle ei ole perusteellisesti systematisoitu suomenkielisessä oikeustutkimuksessa viimeksi kuluneiden vuosikymmenten aikana. Edelleen Scheininin vuoden 1988 kirjoituksen ”Ihmisoikeuksien ja perusoikeuksien suojasta Suomessa kriisioloissa ja kriisivarautumisessa”,[33] hänen vuonna 1991 julkaistun

[26] Schmitt-Dorotic 1921.
[27] Schmitt 1922.
[28] Vaikka Schmittin luomaa teoreettista pohjaa on sittemmin sekä kritisoitu että pyritty kehittämään edelleen – esimerkiksi *Giorgio Agamben* toimesta, ks. Agamben 2005 – on Schmittin teorioiden ja niiden tulkinnan uudelleen tarkastelulle aihetta. Esimerkiksi Agamben tulkinnat Schmittin teorioista vaikuttavat jättävän aukkoja sen suhteen, kuinka hän tulkitsee poikkeustilan käsitteen ja ilmenemisen.
[29] Tuori 1988, s. 26.
[30] Tuori – Scheinin 1988.
[31] Tuori 1988.
[32] Brunila 2023, teorioiden kehittämisen tarpeesta yleisemmin myös Ingadottir 2022, s. 12.
[33] Scheinin 1988.

väitöskirjansa ”Ihmisoikeudet Suomen oikeudessa”[34] ja *Antero Jyrängin* viimeksi vuonna 2003 uudistetun valtiosääntöoikeuden teoksen ”Valta ja vapaus”[35] voidaan katsoa luovan pohjan aiheeseen liittyvälle kotimaiselle tutkimukselle. Kansainvälisen ja kansallisen oikeuden suhteesta ja siihen liittyvistä teorioista on kirjoitettu huomattavasti enemmän englanninkielisessä oikeusvertailevassa tutkimuksessa, esimerkiksi *Thordis Ingadottirin* vuonna 2022 Helsingin yliopistossa julkaistussa väitöskirjassa ”The relationship between international and national law: Re-visiting concepts of dualism and monism”, joka tunnistaa aiheeseen liittyvää aikaisempaa kansainvälistä tutkimusta kattavasti, ja jossa kysymys monismista ja dualismista kansainvälisen ja kansallisen oikeuden suhteen määrittelyn työkaluna on nostettu uuden, aikakaudenmukaisen tarkastelun kohteeksi.[36]

Viime vuosina toteutetussa kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyvässä hätätilaoikeudellisessa tai kriisilainsäädäntöön liittyvässä kotimaisessa tutkimuksessa on käsitelty ihmis- ja perusoikeuksien rajoittamista pääasiassa yleisen hätätilan aikana eli suomalaisen valtiosäännön poikkeusolona tai puolustustilana (ent. sotatila) tuntemassa yhteiskunnan turvallisuustilassa.[37] Aiemman tutkimuksen osalta on nostettava kuitenkin esiin erityisesti *Kristiina Hongon* tutkimus, jossa tarkastelun kohteena on ihmisoikeusvelvoitteista poikkeaminen ja velvoitteiden rajoittaminen kansallisen turvallisuuden näkökulmasta eurooppalaisessa ympäristössä.[38] Vaikka Hongon artikkelissa etsitään kokonaisuudessaan vastausta siihen, kuinka EIS kykenee vastaamaan Euroopan turvallisuusympäristön muutokseen ja kansallisen turvallisuuden kasvavaan merkitykseen, on sen pääpaino kuitenkin tyypilliseen tapaan sopimusvelvoitteista sodan tai muun yleisen hätätilan aikana poikkeamisen mahdollistavassa EIS:n 15 artiklassa.[39] Honko on kyllä huomioinut normaalitilanteiden rajoituslausekkeet ja sen, että myös niillä on omanlaisensa vaikutukset ihmisoikeusvelvoitteista poikkeamisessa, mutta tutkimuksen rajauksen takia niiden tarkastelu on jäänyt suppeaksi.[40] Tämä on jättänyt tutkimuskenttään edelleen aukon, jota tämä tutkimus osaltaan pyrkii täydentämään.

Yksinomaan yleisiin hätätiloihin ja poikkeusoloihin keskittyvästä valtavirrasta poikkeaa *Antti Aine* ym. teos ”Moderni kriisilainsäädäntö”, joka kartoittaa kansallista kriisilainsäädäntöä, sen kehitystä ja kriiseihin liittyviä toimivaltuuksia sekä niiden historiallisen kehityksen osalta kuin myös erityisesti

[34] Scheinin 1991.
[35] Jyränki 2003.
[36] Ingadottir 2022, aiemman tutkimuksen ja vaihtoehtoisten oikeusteoreettisten näkökulmien osalta erityisesti s. 29–42.
[37] Mm. Heikkonen ym. 2018; Honko 2018; Ojanen 2024.
[38] Honko 2018.
[39] Viljanen, J. 2012, s. 61.
[40] Honko 2018, s. 11–12.

normaaliolojen vakavissa häiriötilanteissa.[41] ”Moderni kriisilainsäädäntö” sisältää myös perusoikeuspoikkeuksia käsittelevän luvun, jossa poikkeuksia tarkastellaan erityisesti puolustustilalain kontekstissa.[42] Vaikka teos pyrkiikin tarkastelullaan keskittymään nimenomaan normaaliolojen vakaviin häiriötiloihin, tarkoittaa puolustustilalain mukainen puolustustila kuitenkin vakavaa yhteiskunnallista hätätilaa eli sotaa. Siksi, myöskään Aine ym. ei voida katsoa tarkastelevan normaaliolojen häiriötiloihin vastaamiseksi ja niistä selviämiseksi toteutettavan kriisilainsäädännön perus- ja ihmisoikeuspoikkeuksiin liittyvää ulottuvuutta. On myös tärkeä huomata, että turvallisuusympäristö on jatkanut muuttumista edelleen teoksen julkaisun jälkeen, eikä esimerkiksi teoksen havaintoa siitä, että ”laajamittainen sotilaallinen kriisi on aiempaa epätodennäköisempi”[43] voida enää pitää varmana.[44]

Kuten mainittu, turvallisuuskäsitteistön oikeudellinen määrittelemättömyys on omiaan luomaan haasteita aihepiiriin liittyvälle tutkimukselle. Kansallisen turvallisuuden käsitteen tutkimus on huomattavasti pidemmällä englanninkielisessä oikeuskirjallisuudessa. Muun muassa *Iain Cameron* on käsitellyt kansallisen turvallisuuden käsitettä vuonna 2003 julkaistussa teoksessaan ”National Security and the European Convention on Human Rights”.[45] Suomessa tähän käsitteiden oikeudellisen merkityssisällön puutteen luomaan haasteeseen on vuorostaan pyrkinyt vastaamaan *Joonas Widlund,* jonka oikeusteoreettinen analyysi kansallisen turvallisuuden käsitteestä avaa käsitteen mahdollista tulkintaa sekä kansallisen oikeusajattelun kuin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten vakiintuneempien tulkintakäytäntöjen osalta.[46] Yhdessä *Jyri Paasosen* kanssa Widlund onkin todennut, että kansallisen turvallisuuden käsite omaa kaksoisluonteen sekä poliittisena että oikeudellisena käsitteenä.[47] Tuorin kanssa Widlund jakaa mielipiteen, että kansallinen turvallisuus ja perusoikeudet tulisi nähdä kahtena toisistaan erillisenä kokonaisuutena, eikä kansallista turvallisuutta tulisi tarkastella itsenäisenä oikeutena tai edes oikeuden vapauteen toteutumisen ehtona. Näin, koska jos turvallisuus luokiteltaisiin perus- tai ihmisoikeudeksi, olisi valtioilla oikeus rajoittaa muita perus- ja ihmisoikeuksia oikeuksia uuden oikeuden turvallisuuteen nojalla.[48]

---

[41] Aine ym. 2011.
[42] *Ibid*. s. 175–216.
[43] *Ibid*. s. 4.
[44] Laitinen – Huhtinen 2021, s. 60.
[45] Cameron 2000.
[46] Widlund 2020. Widlundin kirjoituksissa on havaittavissa merkittäviä vaikutteita edellä mainitusta Iain Cameronin työstä.
[47] Widlund – Paasonen 2021.
[48] Widlund 2020, s. 147; Tuori 1999, s. 921.

1.4 Tutkimuksen rakenne ja eteneminen

Tutkielma jakautuu johdannon ja johtopäätösten lisäksi neljään varsinaiseen käsittelylukuun. Ensimmäisessä käsittelyluvussa keskitytään pyrkimykseen määritellä ne tutkimuksen kannalta keskeisimmät käsitteet, joilla ei ole vielä vakiintunutta oikeudellista merkityssisältöä – eli jo aiemmin mainitut häiriötilojen, kansallisen turvallisuuden ja välineellistetyn maahantulon käsitteet. Tämän luvun tarkoituksena on sekä antaa kontekstia sille, kuinka tutkimusta on rajattu kuin myös mahdollistaa myöhemmissä luvuissa toteutettava syvempi oikeudellinen analyysi.

Käsiteluvun jälkeen, luvuissa 3 ja 4, keskitytään ensisijassa tutkimuksen teemaan suomalaisen valtiosääntöoikeuden näkökulmasta. Luku 3 avaa häiriötilojen sääntelyyn liittyvää oikeusteoreettista taustaa ja olemassa olevia systeemejä eli hätätilaoikeutta ja kriisilainsäädäntöä, sekä asettaa ne lainsäädäntötoiminnan kontekstiin tarkastelemalla, minkä tyyppisiä kriisilainsäädännön alaan kuuluvia lakeja kutakin lainsäädäntöjärjestystä käyttämällä on mahdollista säätää. Luvussa 4 perehdytään yksityiskohtaisemmin rajaturvallisuuslakiin, sen säännöksiin ja tarkoitusperään sekä siitä esiin nouseviin perusoikeuksien rajoittamiseen liittyviin kysymyksiin. Tutkielman viimeinen käsittelyluku – luku 5 – laajentaa rajaturvallisuuslain tarkastelun kansainvälisen oikeuden piiriin perehtymällä kansainvälisessä oikeudessa olemassa oleviin ihmisoikeuksien rajoitusperusteisiin, erityisesti kansalliseen turvallisuuteen. Luvussa myös arvioidaan kansainvälisten ihmisoikeussopimusten yhteensopivuutta rajaturvallisuuslain kanssa rajaturvallisuuslaista tunnistettujen ihmisoikeusliitäntöjen kautta.

Viimeinen luku, tutkielman johtopäätökset, on yhteenveto kansallisen turvallisuuden käytöstä perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusperusteena, häiriötiloihin liittyvän oikeussääntelyn lisääntymisestä sekä kansainvälisen ja kansallisen lainsäädännön suhteista. Erityistä huomiota kiinnitetään rajoittamattomiin oikeuksiin kytkeytyvien toimien arviointiin ja niihin liittyvien lakien tarkoituksenmukaisuuteen. Johtopäätöksissä nostetaan esiin myös tutkimuksen aikana ilmenneitä jatkotutkimusaiheita.

2 KESKEISET KÄSITTEET

2.1 Häiriötila

Turvallisuusympäristö – erityisesti kansallisen turvallisuuden kokonaisuutta tarkasteltaessa – on jatkuvan muutoksen alainen toimintaympäristö.[49] Turvallisuusympäristön muutokseen on viitattu järjestelmällisesti kylmän sodan päättymisestä lähtien, ja erityisesti valtioiden välinen lisääntynyt verkottuminen (l. globalisaatio) tarkoittaa sitä, että myös fyysisesti kaukana vaikuttavilla tapahtumilla ja toisten valtioiden harjoittamilla poliitikoilla voi olla merkittäviä heijastevaikutuksia Suomen toimintaympäristöön.[50] Turvallisuusympäristössä tapahtuneiden muutosten vaikutuksista puhutaan usein eri alojen ”turvallistamisella”, mutta oikeudellisesta näkökulmasta voidaan havaita turvallistamisen kääntöpuolella myös niin kutsuttua turvallisuuden ”oikeudellistumista”.[51] Turvallistaminen ei ole ilmiönä uusi, vaan se on tunnistettu jo 1970-luvun oikeuskirjallisuudessa. Esimerkiksi *Myres McDougal*, *Harold D. Lasswell* ja *Lung-Chu Chen* ovat todenneet, että:

> The overriding goal of maintaining national security in the sense of freedom from external coercion and dictation necessitates the continuing appraisal and reappraisal of all social values and institutional practices with state-power considerations in view.[52]

Tämänkaltainen, turvallistamiseen liitetty lisääntynyt sääntely ja valtion normaaliolojen tehtäväkentän laajeneminen on kasvattanut mahdollisten valtion toimenpiteitä vaativien häiriötilojen alaa. Samalla se on hämärtänyt[53] niin normaali- ja poikkeusolojen, normaali- ja poikkeusvaltuuksien kuin myös sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden välisiä eroja.[54] Tämä jatkuvasti muuttuva turvallisuusympäristö yhdessä enenevissä määrin yksityiskohtaistuvan sääntelykehikon kanssa voivat johtaa lainsäädännön pirstaloitumiseen.[55] Nämä erilaiset, jatkuvan muutoksen alaiset tekijät myös asettavat entistä

[49] Tuori 1988, s. 20–21.
[50] Laitinen – Huhtinen 2021, s. 30.
[51] Paasonen 2024.
[52] McDougal - Lasswell - Chen 1977, s. 205.
[53] Hämärtymisellä tarkoitetaan sitä, että kussakin tilanteessa soveltuvaa lainsäädäntöä ei välttämättä ole mahdollista erottaa tarkkarajaisesti toisesta – mahdollisesti sovellettavasta – säädöksestä. Tosiasiallisesti soveltuvan lainsäädännön tunnistaminen voi vaatia tapauskohtaista jälkikäteisarviointia, minkä takia irrallaan asianomaisesta kontekstista tarkasteltuna lainsäädäntö voi näyttäytyä ”hämäränä” tai epäselvänä.
[54] Tuori 1988, s. 2. Myös *Kari Laitinen* ja *Aki-Mauri Huhtinen* ovat nostaneet esiin sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden yhteen kietoutumisen ja niiden välisen – oletetun – rajan hämärtymisen, Laitinen – Huhtinen 2021, s. 41.
[55] Esimerkiksi poliisin toimintaympäristössä on nähtävissä, kuinka lailla säädettyjen tehtävien kokonaisuus on niin laaja, että toimintojen priorisointi on välttämätöntä. Priorisoinnin seurauksena vähemmän kriittisiksi arvioidut toiminnot jäävät

enemmän vaatimuksia tuleville toimenpiteille lainsäädännön kehittämiseksi, jotta voimassa olevat lait olisivat niitä tarvittaessa tarkoituksenmukaisesti ja tosiasiallisesti hyödynnettävissä.[56]

Perinteisesti kansallinen turvallisuus ja siihen liittyvät toimenpiteet ja päätökset ovat kuuluneet osaksi valtioiden suvereenia toimivaltaa. Kansainvälisen oikeuden kentän kehityksen ja laajentumisen seurauksena erityisesti ihmisoikeuksiin kytkeytyvät turvallisuusulottuvuudet ovat kuitenkin siirtyneet osin pois valtion suvereenin vallan alaisuudesta osaksi kansainvälisen valtioyhteisön toimivaltaa.[57] Turvallisuusympäristö on kuitenkin muuttunut merkittävästi keskeisiksi tunnistettujen ihmisoikeussopimusten hyväksymisen ja voimaantulon jälkeen, jonka takia on syytä tarkastella kriittisesti vastaako kansainvälisten sopimusten ja kansainvälisen oikeuden käsitys häiriötiloista ja niiden ratkaisemiseksi vaadituista toimista jo muuttunutta ja edelleen muuttuvaa turvallisuusympäristön todellisuutta.

Käsitteen ”häiriötila” voidaan ymmärtää kuvastavan sellaista ’normaalioloista poikkeavaa tilannetta, jossa yhteiskunnan elintärkeät toiminnot ja palvelut eivät toimi kuten tavallisesti’.[58] Normaaliolot muodostavat oikeudellisen normaalitilan eli yhteiskunnan toiminnan perusviivan, jonka olemassaolo mahdollistaa normaalista poikkeavien häiriötilojen tunnistamisen.[59] Virallisesti normaaliolot ovat voimassa aina kun poikkeusoloja ei ole julistettu valmiuslain 6 §:n – tai puolustustilaa puolustustilalain 2 §:n – mukaisesti. Sellaista häiriötilaa, joka ei täytä vähintään poikkeusoloille valmiuslain 3 §:ssä asetettua määritelmää, voidaan kutsua normaaliolojen häiriötilaksi. Häiriöksi luettavan tapahtuman voi lievimmillään aiheuttaa ennakoitavissa oleva tilanne tai tapahtuma – kuten huoltokatko tai muu nopeasti korjattava ongelma – tai se voi olla ennakoimattoman ja vakavan häiriön aiheuttama täysi katkos jonkun toiminnon tai palvelun toteutumisessa. Ennakoimattomien ja vakavien häiriöiden vaikutukset saattavat aiheuttaa merkittäviä heijastevaikutuksia myös muihin kuin varsinaisesta

vähemmälle huomiolle, jolla on vaikutusta lakisääteisten velvollisuuksien tosiasialliseen toteutumiseen, Laitinen – Huhtinen 2021, s. 51–52.

[56] Koronavirus-pandemia nosti esiin, kuinka normaaliolojen yksityiskohtainen lainsäädäntö saattaa tavoittaa huonosti poikkeusolojen todellisuuden ja tilanteen tosiasialliseksi ratkaisemiseksi tarvittavat valtuutukset ja resurssit, ks. *ibid.* s. 56.

[57] Kuten *Lauri Hannikainen* on korostanut, kansainvälinen oikeus on säännellyt pidempään sellaisia humanitaarisen oikeuden alaan kuuluvia hätätilan tuntomerkit täyttäviä tilanteita kuten valtioiden välisiä sotia ja kansainvälisiä ulottuvuuksia saaneita sisällissotia, ks. Hannikainen 1988, s. 103, 111–112. Kansainvälisen humanitaarisen oikeuden kehittymisen voidaan katsoa siirtäneen hätätiloihin liittyvää valtaa kansalliselta tasolta kansainväliselle tasolle jo ennen ihmisoikeussopimuksia, mutta tämän tutkimuksen osalta kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän kehityksellä katsotaan olevan suurempi merkitys.

[58] Sisäministeriö 2024.

[59] Schmitt [1922] 1997, s. 58; Schmitt [1922] 2005, s. 13; Honko 2018, s. 21.

häiriöstä kärsivään toimintoon, ja nämä vaikutukset saattavat näkyä yhteiskunnan toiminnoissa pitkään, jopa varsinaisen häiriön päättymisen jälkeen.[60]

Hallituksen esityksissä mahdollisiksi normaaliolojen häiriö- ja erityistilanteiksi on kuvattu esimerkiksi erilaiset mahdolliset luonnonkatastrofit, suuronnettomuudet tai vakavat tartuntatautiepidemiat,[61] mutta täsmällistä oikeudellista määritelmää häiriötiloista ei lainsäädännöstä löydy. Asevelvollisuuslain (1438/2007) ”vakava normaaliolojen häiriötila” on rajattu tarkoittamaan ’tiedustelutiedon perusteella Suomeen kohdistuvaa aseellista uhkaa, poissulkien Suomen sisäistä järjestystä ja turvallisuutta koskevat häiriöt’.[62] Vaikka tämänkään lain esitöissä häiriötiloille ei ole annettu selvärajaista määritelmää, auttavat lain esityöt kuitenkin hahmottamaan hieman paremmin normaaliolojen häiriötilojen ja normaaliolojen vakavien häiriötilojen välistä rajanvetoa. Englanninkielessä poikkeusoloja laajempaan häiriötilojen kokonaisuuteen viitatessa saatetaan ajoittain käyttää käsitettä *state of exception*, mutta tämänkään käsitteen käytön tai määritelmän – ja siten myöskään sen oikeudellisen merkityssisällön – ei voida katsoa vakiintuneen.[63]

Perinteisesti on ymmärretty, että normaaliolojen häiriötiloissa viranomaisten tulee toimia niille normaalioloja varten annettujen toimivaltuuksien puitteissa, kun taas poikkeusoloissa normaalit toimivaltuudet ja toimenpiteet saattavat olla jo lähtökohtaisesti riittämättömiä tilanteen hallitsemiseen tai ratkaisemiseen. Tästä erosta huolimatta, normaali lainsäädäntö voi sisältää joitakin – häiriötilojen toimivaltuuksiksikin kutsuttavia – lisävaltuuksia, joiden tarkoituksena on antaa viranomaisille riittävät resurssit toimia tilanteissa, joissa käytettävät normaalit toimivaltuudet eivät riitä. Erityisesti häiriötilojen toimivaltuuksien ja poikkeusolojen toimivaltuuksien eroista huolimatta kansallista lainsäädäntöä tarkastellessa käsite ”normaaliolojen häiriötila” ilmenee usein yhdessä valmiuslaissa tarkoitettujen poikkeusolojen kanssa. Tyypillisesti tämä on muotoiltu lainsäädäntöön siten, että viranomaiselle annetaan jokin normaalista poikkeava toimivaltuus poikkeusoloja ja niihin rinnastettavissa olevia normaaliolojen häiriötilanteita varten. Poikkeusolojen tai normaaliolojen häiriötilanteiden varalle annettavien lisävaltuuksien tai toiminnallisten lisäresurssien tavoitteena on yleensä:

[60] Sisäministeriö 2024.
[61] HE 7/2009 vp, s. 82; HE 26/2009 vp, s. 5; HE 72/2013 vp, s. 32.
[62] HE 37/2007 vp, s. 59.
[63] Klamberg 2020, s. 55–56; *state of exception* käsitettä käytetään myös usein *state of emergency* käsitteen synonyyminä, jolloin näkökulma rajautuu poikkeustilan käsitteen piiriin, eikä normaaliolojen poikkeuksellisia toimivaltuuksia ja niiden laillisuuden perusteita ole tarkasteltu.

1) väestön elinmahdollisuuksien ja maan talouselämän turvaaminen;
2) oikeusjärjestyksen, yleisen turvallisuuden ja kansalaisten perusoikeuksien ylläpitäminen; sekä
3) valtakunnan alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden turvaaminen.[64]

Näistä kohta kolme eli ”valtakunnan alueellisen koskemattomuuden ja itsenäisyyden turvaaminen”, kytkeytyy erityisen voimakkaasti kansalliseen turvallisuuteen, jonka määrittelyä ja tulkintaa tarkastellaan lähemmin seuraavassa, kansallisen turvallisuuden käsitettä käsittelevässä osassa.

Englannin kielessä poikkeusoloissa käytettävistä toimivaltuuksista käytetään usein termiä *emergency powers*. *Elizabeth Goitein* on ottanut tämän lisäksi käyttöön myös käsitteen *pseudo-emergency powers* kuvaamaan niitä lailla säädettyjä toimivaltuuksia, jotka poikkeavat normaaliolojen toimivaltuuksista, mutta jotka valtion on mahdollista ottaa käyttöön ilman poikkeusolojulistusta ja siihen liittyviä muodollisuuksia.[65] Suomen lainsäädännön edellä esitetty lauseke poikkeusoloja ja niihin rinnastettavissa olevia normaaliolojen häiriötilanteita varten annettavista toimivaltuuksista kattaa tällaiset Goiteinin esittämän *pseudo-emergency powers* -käsitteen alaisuuteen luettavat normaalista poikkeavat toimivaltuudet. Viranomaisten toimivallan käytön perusteiden kirjaaminen poikkeusoloja ja niihin rinnastettavissa olevia normaaliolojen häiriötilanteita varten edesauttaa osaltaan normaali- ja poikkeusolojen välisen rajanvedon hämärtymistä samalla kun se mahdollistaa viranomaisille normaalista poikkeavien toimivaltuuksien käytön myös tilanteissa, joissa valtioneuvosto ja presidentti eivät ole julistaneet voimaan poikkeusoloja. Kyseinen muotoilu nostaa esiin kysymyksiä poikkeusoloihin rinnastettavissa olevien normaaliolojen häiriötilanteiden olemassaolon arvioinnista ja toimivaltuuksista silloin kun päätetään erinäisten lisätoimivaltuuksien käyttöönotosta varautumisen ja valmiuden nostamisen kontekstissa.

Koska yleiskielessä joistakin vakavammista häiriötiloista saatetaan puhua kriiseinä, ei ole mielekästä puhua eri turvallisuustiloista käytettävistä nimityksistä ja jättää kriisi-termi kokonaan käsittelyn ulkopuolelle. Yleiskielessä sana ”kriisi” voidaan tulkita ’äkillisenä tapahtumana, joka vaikuttaa suureen määrään ihmisiä kerralla tai pitkittyy kestoltaan’.[66] Käsitteenä, ”kriisi” esiintyy niin hallituksen esityksissä – kuin myös yhteiskunnallisessa keskustelussa yleisemmin – mutta sen oikeudellinen merkityssisältö on edelleen pitkälti vakiintumaton. Suomen lainsäädännöstä voidaan paikantaa yksi määritelmä kriisille laista julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista (1531/2011), jonka 3 momentin

[64] Kontula 1996, s. 17.
[65] Goitein 2020, s. 30–32, tarkoittaa käsitteellä ”*pseudo-emergency powers”* erityisesti, että: ’a state of emergency need not be declared for the invication of said powers’, s. 32.
[66] Sisäministeriö 2024.

15 kohdan mukaan kriisi tarkoittaa nimenomaan Suomessa tai toisessa maassa ilmenevää tilannetta, jossa vahinkoa aiheuttavat tapahtumat ovat mittasuhteiltaan selvästi arkielämän vahinkoa aiheuttavia tapahtumia laajempia ja jossa ihmisten elämä ja terveys tai huomattava määrä arvokasta omaisuutta taikka väestön elinmahdollisuuksien kannalta välttämättömät huoltotoimet ovat merkittävästi vaarantuneet tai rajoittuneet. Määritelmän mukaisesti tapahtuman vaikutusten tulee olla merkittäviä, mutta myös edellä tarkoitettuja vahinkoja aiheuttavien tapahtumien uhka voidaan katsoa olevan riittävä tapahtuman kriisiksi nimeämistä varten, silloin kun uhkaa voidaan pitää välittömänä.[67] Aseellisen sodan tai selkkauksen, sekä valmiuslain poikkeusolojen voidaan katsoa täyttävän kriisin tunnusmerkit, mutta kriisin määritelmä on näiden käsitteiden tarkoittamia yhteiskunnan turvallisuustiloja laajempi.[68] Siksi myös osaa normaaliolojen häiriötiloista – erityisesti asevelvollisuuslaissa tarkoitettuja vakavia normaaliolojen häiriötiloja – voidaan kutsua kriiseiksi.

Kriisin ohella myös hätätila-käsitettä käytetään usein yleiskielessä kuvaamaan erinäisiä normaalista poikkeavia yhteiskunnan tiloja. Oikeudelliselta määritelmältään hätätila eli yleinen hätätila, vastaa kuitenkin poikkeusoloja.[69] Kuten aiemmin esitetty, yleisellä hätätilalla tai poikkeusoloilla tarkoitetaan perinteisesti sellaista yhteiskunnan tilaa, jonka aikana kansakunnan elämä tai valtion olemassaolo ovat vaarantuneet. Suomessa poikkeusolot vaativat valmiuslain 6.1 §:n mukaan valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteisen päätöksen poikkeusoloista ja sitä seuraavan valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen tullakseen voimaan.

Kansainvälisen oikeuden osalta on tärkeä huomioida, että kansainvälisten sopimusten sopimusvelvoitteista poikkeamisen sallivissa erityissäännöksissä[70] keskitytään nimenomaan hätätiloihin eli Suomen valtiosäännössä poikkeusoloina tai puolustustilana tunnettuihin tilanteisiin. Kansainvälisiä sopimuksia valmistellessa sopimusartikloiden sisältämät yleiset rajoituslausekkeet ja -perusteet katsottiin riittäviksi poikkeusoloja lievempien häiriötilojen ratkaisemiseksi vaadittujen toimivaltuuksien

[67] Kansallisessa lainsäädännössä kriisi voi myös esiintyä puhtaasti kansainvälisessä rauhan ja turvallisuuden kontekstissa, kuten tiedustelulainsäädännön puitteissa poliisilaissa (872/2011, 3 § 8 kohta), laissa sotilastiedustelusta (590/2019, 4 § 5 kohta), sekä laissa tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa (582/2019, 3 § 8 kohta). Näissä kaikissa edellä mainituista laeista kriisi ymmärretään jossakin vieraassa valtiossa aseelliseksi selkkaukseksi eskaloituneeksi tilanteeksi tai sellaiseksi toiminnaksi, joka vasta ennakoi rauhan rikkoutumisen uhkaa. Uhatakseen kansainvälistä rauhaa ja turvallisuutta kriisin tulee lähtökohtaisesti olla laajempi kuin yhden valtion sisäinen tai sen heijastevaikutusten on katsottava vaikuttavan myös kriisissä olevan valtion ulkopuolella, ks. HE 202/2017 vp, s. 175; HE 203/2017 vp, s. 189.

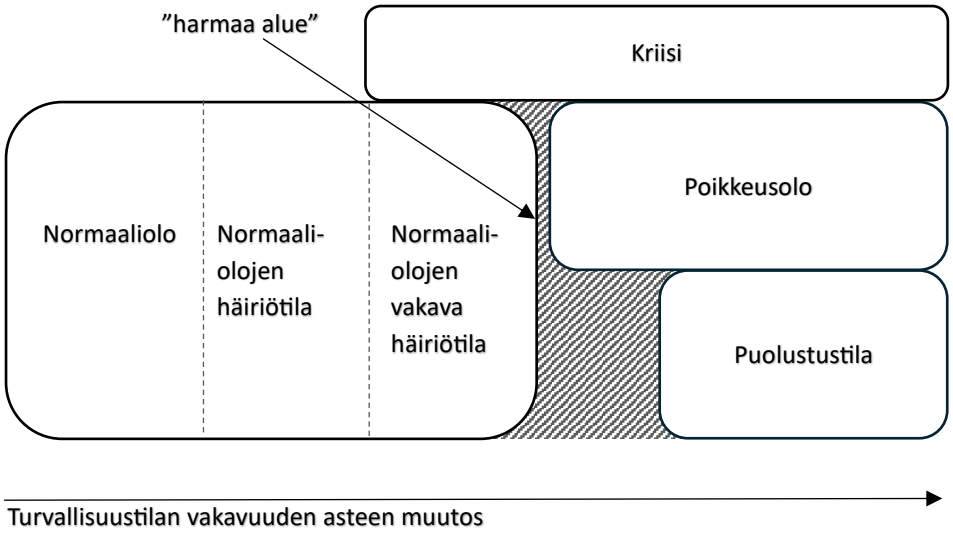
[68] HE 76/2011 vp, s. 39–40; lainsäädännössä oleva määritelmä perustuu EU-oikeuteen kuuluvan direktiivin 2009/81/EY 1 artiklan 10 kohdassa annetulle kriisi-käsitteen määritelmälle. 'Kriisi' on määritelty vastaavasti myös sopimuksessa Tanskan, Suomen, Norjan ja Ruotsin hallitusten välillä yhteistyöstä puolustusmateriaalialalla (SopS 33/2017) 1 artiklassa.

[69] Poikkeusolojen käsitettä on tarkoituksella yhdenmukaistettu kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa määritellyn yleisen hätätilan kanssa, joten käsitteiden sisällön voidaan katsoa vastaavan pitkälti toisiaan, ks. HE 60/2010 vp, s. 22–23.

[70] *Rosalyn Higgins* käyttää näistä erityissäännöksistä nimeä "derogation clauses *stricto sensu*", ks. Higgins 1977, s. 281.

turvaamiseksi, jonka takia laajemmat oikeudet poiketa sopimusvelvoitteista rajattiin vain kansakunnan olemassa oloa uhkaavien tapahtumien kontekstiin. Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien toimikunta[71] katsoi nk. Kreikkalaisessa tapauksessa (The Greek Case) – vuonna 1967 Kreikassa tapahtuneen vallankaappauksen jälkeisiä toimia – arvioidessaan, että olemassa olevan häiriötilan tulee täyttää tietyt kriteerit, jotta se voidaan luokitella yleiseksi hätätilaksi. Sen mukaan:[72]

1. Hätätilan on oltava todellinen tai välitön.[73]
2. Sen vaikutusten tulee kohdistua koko kansakuntaan.[74]
3. Järjestäytyneen yhteiskunnan toimintojen jatkumisen tulee olla uhattuna.
4. Kriisin tai vaaran tulee olla niin poikkeuksellinen, että sopimuksen sallimat normaalit rajoitukset ja keinot yleisen turvallisuuden, terveyden ja järjestyksen ylläpitämiseksi ovat selvästi riittämättömät.



Kuvio 1. Häiriötila-käsitteen alle kuuluvat turvallisuuskäsitteet ja tulkinta näiden keskinäisistä suhteista kuviona kuvattuna.

[71] Euroopan neuvoston ihmisoikeuksien toimikunta toimi vuosina 1954–1998.
[72] European Commission of Human Rights, The Greek Case 1969, s. 70.
[73] Turvallisuusympäristön muutoksen takia luullun uhan erottaminen todellisesta uhasta, puhumattakaan tarkoituksellisesti luodusta uhasta voi käytännössä olla haastavaa, Laitinen – Huhtinen 2021, s. 73. Kuitenkaan uhan vaara (potentiaalinen uhka) ei ole kansainvälisessä oikeudessa riittävä peruste hätätilalle, Hannikainen 1988, s. 112. Nämä kaksi seikkaa kuvaavat sitä dilemmaa, jonka kanssa sekä kansainvälisen oikeuden asiantuntijat että kansalliset viranomaiset joutuvat toimimaan.
[74] Kansainvälisen oikeuden yhdistyksen (ILA) vuonna 1984 laatimassa ohjesäännössä ”Minimum Standards of Human Rights Norms in a State of Emergency” on todettu, että hätätila on mahdollista julistaa myös vain osalle valtion alueesta. Tällöin uhan ei tarvitse kohdistua koko kansakuntaan vaan ainoastaan koko väestöön, sillä alueella, jolla hätätila on julistettu voimaan, ILA 1984, ohjesääntö on julkaistu mm. Lillich 1985.

Vaikka hätätila-käsitettä käytetään oikeustieteellisessä tutkimuksessa kuvaamaan erilaisia yhteiskunnan häiriöitä poikkeusoloja laajemmin,[75] tässä tutkimuksessa häiriötila-käsite toimii sateenvarjoterminä, joka kattaa kaikki mahdolliset normaalista poikkeavat yhteiskunnan turvallisuustilat normaaliolojen häiriötiloista kriiseihin ja edelleen poikkeusoloihin ja puolustustilaan asti (kuvio 1).

2.2 Kansallinen turvallisuus

> ”Aikaisemmin kapeasti sotilaallisiin ja alueellisiin kysymyksiin rajoittunut turvallisuuden käsite on laajentunut sisältämään monenlaiset ihmisten elämään ja toimintaan liittyvät kysymykset.”[76]

Edellä jo käsiteltyyn turvallisuusympäristön muutokseen liittyy keskeisesti erinäisten turvallisuustiloja kuvaavien käsitteiden lisäksi myös se, kuinka erilaisissa uhkatilanteissa – tai uhkien mahdollista olemassaoloa arvioitaessa – käsite ”turvallisuus” itsessään tulisi ymmärtää. Käsitteenä ”turvallisuus” (*security*) ilmenee sekä kansallisessa että kansainvälisessä oikeudessa. Turvallisuutta on perinteisesti pidetty joko vapautta rajoittavana tai vapauden mahdollistavana tekijänä ja siihen viitataan niin perus- ja ihmisoikeutena (PL 7 §, KP-sopimus 9(1) artikla, EIS 5(1) artikla) kuin myös yleisemmin oikeuksien rajoitusperiaatteena. Turvallisuus-käsite voidaan siten kytkeä suoraan sekä yksilöön että yhteiskunnan tilaan. Vaikka itse käsite on molemmissa konteksteissa sama, on sen merkityssisältö eri yhteyksissä erilainen.[77]

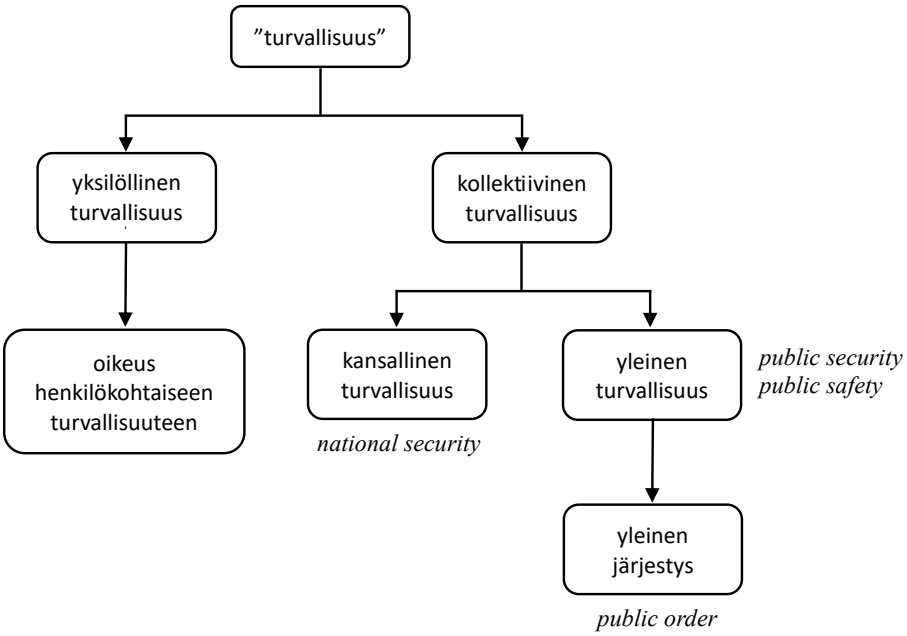
Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvallisuus oikeutena tarkoittaa oikeutta henkilökohtaiseen turvallisuuteen. Tällöin, kuten henkilökohtainen vapaus, henkilökohtainen turvallisuus ymmärretään yksilölle kuuluvana oikeutena, joka suojaa henkilöä tämän vapauteen kohdistuvalta mielivaltaiselta puuttumiselta.[78] Vaikka, kuten *Kari Bruun* ja Kaarlo Tuori ovat molemmat todenneet, ”turvallisuuden lisäämistä perusoikeuksien joukkoon henkilökohtaisen vapauden ja koskemattomuuden yhteyteen perusteltiin Suomen lainsäädännön saattamisella eurooppalaiselle tasolle”,[79] suomalaisessa valtiosäännössä oikeus turvallisuuteen on perustuslakivaliokunnan tulkintojen kautta irrotettu sen kansainvälisoikeudellisesta sidonnaisuudestaan, vieraannuttaen sitä samalla EIT:n vakiintuneesta

[75] Vrt. Honko 2018, s. 20, jossa hätätilaa on käytetty kuvaamaan sekä yleistä hätätilaa että muita normaalioloista poikkeavia tiloja.
[76] Bruun 2016, s. 246.
[77] *Ibid.* s. 246.
[78] KP-sopimuksen 9(1) artikla ja EIS:n 5(1) artikla ovat sanamuodoiltaan identtiset, turvaten jokaisen oikeuden ”vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen”, Bruun 2016, s. 245; Tuori 1999, s. 922. Sopimusartiklat kuitenkin eroavat toisistaan tulkintakäytännöiltään, Widlund 2020, s. 147–148.
[79] Bruun 2016, s. 246.

tulkintakäytännöstä.[80] Perustuslakivaliokunta on muun muassa punninnut oikeuden turvallisuuteen suojaamista yksilöiden välisessä horisontaalisessa vuorovaikutuksessa oikeutuksena rajoittaa henkilön vapausoikeuksia julkisen ja yksityisen välisessä vertikaalisessa suhteessa.[81]

Perusoikeuden lisäksi turvallisuuteen viitataan lainsäädännössä myös kansallisen turvallisuuden (*national security*) ja yleisen turvallisuuden (*public security; public safety*) kautta. Tässä yhteydessä turvallisuuteen liittyy läheisesti myös yleisen järjestyksen (*public order*) -käsite, sekä keskustelu kollektiivisista oikeushyvistä.[82] Nämä käsitteet liittyvät itsenäisen oikeuden sijasta oikeuksien rajoittamiseen, mutta käytännössä rajanveto sen suhteen puhutaanko oikeudesta (henkilökohtaiseen) turvallisuuteen vai turvallisuudesta oikeuksien rajoitusperusteena ei ole helppo ja jää usein tulkinnanvaraiseksi.[83] Kuten Bruun on todennut: ”Varsinkin kriisitilanteet tarjoavat mahdollisuuden pyrkiä kaventamaan henkilökohtaista turvallisuutta ja muita perusoikeuksia legitimointiperusteena yleinen tai kansallisen turvallisuus.”[84] Erityisesti käsitteen ”kansallinen turvallisuus” käytön on havaittu lisääntyneen merkittävästi viime vuosien aikana,[85] ja siihen vedotaan yhä enenevissä määrin myös perusteena poiketa kansainvälisistä ihmisoikeussopimusvelvoitteista.[86]

[80] Tuori 1999, s. 922; Giorgi Nikolaishvili v. Georgia, 13.4.2009, kappale 52.
[81] Tuori 1999, s. 925; PeVL 20/1997 vp.
[82] Unohtamatta myöskään muita rinnakkain käytettyjä turvallisuuskäsitteitä, kuten kokonaisturvallisuus tai yhteiskunnan turvallisuus.
[83] Bruun 2016, s. 256.
[84] *Ibid.* s. 256.
[85] Kuukasjärvi 2023.
[86] Honko 2018, s. 19.



Kuvio 2. Turvallisuus-käsitteen eri merkityssisältöjä ja näiden keskinäinen suhde.[87]

Kuten aiemmat tutkijat ovat todenneet, kansainvälinen turvallisuus on moniulotteinen käsite, jonka täsmällisen merkityssisällön määrittely yksinomaan oikeudellisesti on käytännössä mahdotonta.[88] Täsmentymätön määritelmä palvelee ensisijassa kansallisen turvallisuuden käsitteen poliittista käyttöä, sillä se mahdollistaa käsitteen käytön laaja-alaisesti poliittisessa diskurssissa aina vallitsevaan tilanteeseen ja ajankohtaisiin intresseihin mukautuen.[89]

Kansallisen turvallisuuden käsitteen uloimpia reunoja on käsitteen laaja-alaisuudesta ja moniulotteisuudesta huolimatta kuitenkin mahdollista paikantaa rinnakkaiskäsitteitä ja aiempaa tutkimusta hyödyntäen. Kansallinen turvallisuus on ensinnäkin kollektiivinen eli yhteiskunnallinen, oikeushyvä, ja käsitteen sana ”kansallinen” viittaa valtioon suojausintressinä.[90] Kuten edellä yleisemmästä ”turvallisuus”-käsitteen yhdestä tulkintalinjasta on todettu, myöskään kansallisella turvallisuudella ei ole itsenäistä perus- tai ihmisoikeusasemaa, vaan se voi toimia ainoastaan perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusperusteena.

[87] Kuvio perustuu vähäisin kirjoittajan tekemin muutoksin Kaarlo Tuorin soveltamaan turvallisuuskäsitykseen, kuten sen on esittänyt tiivistetysti Widlund 2020, s. 137.
[88] Widlund – Paasonen 2021, s. 3.
[89] *Ibid.* s. 7.
[90] Widlund 2020, s. 139.

Siracusan periaatteisiin nojaten kansalliseen turvallisuuteen on mahdollista vedota oikeuksien rajoitusperusteena silloin kun rajoittavien toimien päämääränä on valtion perustavanlaatuisten arvojen, kuten sen olemassaolon, poliittisen itsemääräämisoikeuden ja alueellisen integriteetin suojaaminen.[91] Cameron ja Widlund kuitenkin molemmat ovat painottaneet, että kansallisen turvallisuuden hyväksyttävyyden perusteena toimivien ehtojen sisältöä tulee tulkita laajasti, sillä kansallista turvallisuutta ajanmukaisessa turvallisuusympäristössä saattaa suorien, aseellisen voimankäytön keinojen lisäksi uhata moni erilainen toiminta, kuten vakoilu, valtion perustoimintoja tai yhteiskuntarauhaa häiritsevät vihamieliset toimenpiteet (mukaan lukien hybridivaikuttamiseksi nimetyt toimenpiteet) tai valtion sisäiset, väkivallan käytön uhkaa sisältävät poliittiset konfliktit.[92]

Vaikka käsitteen sisällöllinen tulkinta on ajan myötä laajentunut ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvat uhkat voivat olla lähtöisin sekä sisäisestä tai ulkoisesta valtioon vaikutuksia aiheuttavasta toiminnasta, keskeinen kansallisen turvallisuuden perusteella suojattava turvallisuusintressi on edelleen – demokraattinen ja oikeusvaltioperiaatteita toteuttava – valtio, ja sen toimintaa ylläpitävät keskeiset instituutiot ja rakenteet.[93] Kansallisen turvallisuuden käyttäminen perusteena toteuttaa tai olla toteuttamatta perus- ja ihmisoikeuksia rajoittavia toimia vaatii aina yksilöllisen ja tapauskohtaisen arvioinnin, jossa huomioidaan niin uhan luonne, sen kohde kuin myös uhan mahdollisen konkretisoitumisen aiheuttamat seuraukset valtion toimintaan.

2.3 Välineellistetty maahantulo

Koska tässä tutkimuksessa käsitellään keskeisesti rajaturvallisuuslakia eli lakia väliaikaisista toimenpiteistä välineellistettyä maahantuloa vastaan, sekä siihen liittyvää kansallisen turvallisuuden käyttöä perus- ja ihmisoikeuksien rajoitusperusteena, on käsiteltävä myös välineellistetyn maahantulon käsitettä ja sen suhdetta kansalliseen turvallisuuteen.

Kuten muilla edellä käsitellyillä käsitteillä, myöskään välineellistetyllä maahantulolla ei ole vakiintunutta oikeudellista merkityssisältöä,[94] minkä takia ilmiön määrittelemistä on lähestyttävä laaja-

[91] ICJ 1985; Widlund 2020, s. 138; Widlund – Paasonen 2021, s. 7.
[92] Cameron 2000, s. 43; Widlund 2020, s. 139.
[93] Widlund 2020, s. 139–141.
[94] Välineellistämistilanne on määritelty lainsäädännössä ensimmäistä kertaa EU:n maahantulopaktiin kuuluvassa Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksessa (EU) 2024/1359. Asetuksen 1 artiklan 4(b) kohdan mukaan välineellistämistilanteessa on kyse kriisitilanteesta, ”jossa jokin kolmas maa tai vihamielinen valtiosta riippumaton toimija kannustaa kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä siirtymään ulkorajoille tai jäsenvaltioon tai helpottaa sitä, silloin kun tavoitteena on horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja kun tällaiset toimet ovat omiaan

alaisesti myös muiden tieteenalojen, esimerkiksi politiikan tai kansainvälisten suhteiden tutkimusaloilla muodostettuja määritelmiä ja tulkintoja hyödyntäen. *Kelly Greenhillin* mukaan ”välineellistetyllä maahantulolla” voidaan tyypillisesti katsoa tarkoitettavan ’kohdevaltion alueelle kohdistuvaa ihmisvirtojen manipulaatiota ja ohjausta, joiden tarkoituksena on ylikuormittaa (*overwhelm*) kohdevaltion sisäisiä järjestelmiä ja sitä kautta vaikuttaa valtion päätöksentekoon ja toimintakykyihin’.[95] Välineellistetty maahantulo on osa hybridivaikuttamisen kirjoa. ”Hybridivaikuttamisella” vuorostaan tarkoitetaan pääasiassa ’valtiolähtöistä toimintaa, jossa hyödynnetään suunnitelmallisesti ja laajaalaisesti ei-sotilaallisia keinoja ja pyritään sitä kautta vaikuttamaan kohdevaltion heikkouksiin tai luomaan vaikuttajavaltiolle muulla tavoin otolliset olosuhteet mahdollisia jatkotoimenpiteitä varten’.[96]

Välineellistetty maahantulo ja ihmisvirtojen systemaattinen manipulaatio vaikuttamisen keinoina ei ole uusi ilmiö.[97] Välineellistetyn maahantulon käyttäminen vaikuttamiskeinona mahdollistaa aikakauden mukaisen ja tehokkaan ei-sotilaallisen keinon vaikuttaa oikeusvaltioihin. Keinon tehokkuus johtuu siitä, että oikeusvaltiot ovat usein muita valtiotyyppejä sitoutuneempia oikeusperusteisen järjestyksen ylläpitoon ja kansainvälisten sopimusten noudattamiseen. Kansainvälisistä valtiosopimuksista poikkeaminen tai niiden alan rajoittaminen kansallisten intressien turvaamiseksi on mahdollista, vaikkakin hankalaa, ja sopimukset sisältävät joitain rajoittamattomiksi tunnistettuja normeja, joista ei ole mahdollista poiketa edes valtiosopimuksen sisältämien rajoitusperusteiden tai kansallisen lainsäädännön puitteissa. Tämän takia valtioiden liikkumavaraa ja käytettävissä olevien vastatoimien valikoimaa on jo lähtökohtaisesti rajoitettu. Greenhill painottaa erityisesti nk. näennäisten poliittisten kustannusten, joista hän käyttää termiä ”*hypocrisy costs*”, vaikutusta liberaalien demokratioiden kykyyn reagoida välineellisen maahantulon keinoin tapahtuviin vaikuttamisyrityksiin.[98]

Tähän oikeusvaltioiden ilmeisen ominaiseen heikkouteen vastata toisen valtion toteuttamiin ihmisvirtoja hyväksikäyttäviin vaikuttamistoimiin ei vaikuta yksinomaan edellä mainitut kansainvälisten sitoumusten asettamat rajoitteet valtioiden itsenäiselle toimivallalle, vaan myös kansainvälisen yhteisön kyvyttömyys muodostaa konsensus ja vastata yhdessä tämänkaltaisiin tilanteisiin. Huolimatta siitä, että ihmisoikeudet tunnistetaan laajalti maailmanlaajuisiksi oikeuksiksi ja pakolaisuus on

vaarantamaan jäsenvaltion keskeiset tehtävät, myös yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen”.

[95] Greenhill 2010, s. 2.

[96] HE 53/2024 vp, s. 4

[97] Greenhill 2010, s. 262. Greenhill tunnisti teoksessaan ainakin 56 välineellistetyksi maahantuloksi (”*migration driven coercion*”) luokiteltavaa tapausta vuosien 1951–2006 välillä.

[98] *Ibid.* s. 4.

tunnistettu pitkälti valtioiden yhteisenä haasteena, ensisijainen vastuu kansainvälistä suojelua hakevista henkilöistä on edelleen yksittäisillä valtioilla. Tästä johtuu, että erityisesti välineellistetyn maahantulon kontekstissa on mahdollista, että suurin taakka tilanteeseen vastaamisesta ja turvallisuuteen kohdistuvista riskeistä jää yhden valtiollisen toimijan kannettavaksi.[99] Tämä riski tunnistettiin jo YK:n pakolaisten oikeusasemaa koskevan yleissopimuksen eli YK:n pakolaissopimuksen (SopS 77/1968) valmisteluvaiheessa, minkä takia sopimuksen johdantoon kirjattiin seuraavat toteamukset:

> ”katsoen, että turvapaikkaoikeuden myöntäminen saattaa asettaa kohtuuttoman raskaan taakan tietyille maille ja että -- tyydyttävään ratkaisuun ei voida päästä ilman kansainvälistä yhteistyötä”, ja;
>
> ”ilmaisten toivomuksen, että kaikki valtiot -- tekisivät kaiken voitavansa estääkseen tämän kysymyksen tulemasta valtioiden välisen jännityksen aiheeksi”.

Välineellistetyssä maahantulossa vaikuttamisen keinoina käytetään haavoittuvassa asemassa olevia ihmisiä. Välineellistäminen on kuitenkin erotettava pakolaisuudesta ja turvapaikanhausta siinä määrin, että välineellistetyn maahantulon toteuttamisessa käytetyt ihmiset eivät välttämättä ole YK:n pakolaissopimuksen mukaiseen pakolaisstatukseen tai kansallisen lainsäädännön mukaiseen turvapaikkaan tai toissijaiseen suojeluun (ulkomaalaislaki, 301/2004, 87–88 §) oikeutettuja henkilöitä. Tästä huolimatta nämä henkilöt ovat hyväksikäyttävän valtion järjestelmällisen toiminnan uhreja. Sen lisäksi, että he ovat valtiollisen toiminnan uhreja, välineellistämisen kohteena olevilla henkilöillä on tavanomaista suurempi riski joutua erinäisten ihmissalakuljetukseen liittyvien rikosten ja niihin liittyvien ihmisoikeusloukkauksien uhriksi, koska myös ihmissalakuljettajat ja muu järjestäytynyt rikollisuus saattavat pyrkiä hyötymään ihmisjoukkojen välineellistämistarkoituksessa luotujen siirtymäreittien olemassaolosta.[100]

Vaikka välineellistetty maahantulo ja välineellistetty maahantulija tulee osin erottaa turvapaikka- ja pakolaisoikeuden alasta, on käsiteltävällä kokonaisuudella kuitenkin tiivis kytkös pakolaisuuden kanssa. Lähtökohtaisesti tämä kytkös johtuu siitä, että suurin osa valtionalueelle saapuvista välineellistetyistä maahantulijoista saapuu maahan ilman laillisia perusteita maahantulolle ja ilmaisevat viranomaisille halunsa hakea kansainvälistä suojelua. Tämän toiminnan seurauksena heidän asemansa

[99] Greenhill 2010, s. 3.
[100] Vieraan valtiollisen toimijan on katsottu jopa saattavan hyödyntää, tai vähintään antaa välineellistämistilanteessa ihmissalakuljettajille ja muille rikollisille toimijoille paremmat mahdollisuudet jatkaa ja ylläpitää toimintaansa, pyrkien siten kätkemään oman osallisuutensa, HE 53/2024 vp, s. 62.

maahan tullessa ja maahantulon jälkeen määräytyy niin kansainvälisten kansainvälistä suojelua hakevien ja pakolaisia koskevien säädösten kuin myös kansallisten kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä koskevien säädösten puitteissa siihen asti, että heidän oikeutensa kansainväliseen suojeluun on selvitetty asianmukaisia prosesseja käyttämällä.

Pakolaisuuteen ja maahanmuuttoon liittyvä keskustelu on pitkälti polarisoitunutta, mikä haastaa toimivien ratkaisuiden löytämistä, ja jonka lisää välineellistetyn maahanmuuton tehokkuutta vaikuttamiskeinona.[101] Voimakas julkisen keskustelun polarisoituminen jättää myös vähemmän tilaa neutraalille ja analyyttiselle suhtautumiselle maahantuloon ja -muuttoon, joka saattaa vähentää asiantuntijoiden halukkuutta osallistua aiheeseen liittyvään julkiseen keskusteluun mahdollisten kannanottoja seuraavien vihamielisten reaktioiden johdosta.

[101] Greenhill on todennut Suomen kuvalehden haastattelussa, että: ”Uhkailu toimii vain silloin, kun siirtolaisia vastustetaan”, Pietarinen 2024.

3 HÄIRIÖTILOIHIN LIITTYVÄ SÄÄNTELY SUOMALAISESSA OIKEUSJÄRJESTELMÄSSÄ

3.1 Hätätilaoikeudesta ja kriisilainsäädännöstä

3.1.1 Yleisesti

Hätätilaoikeudella on perinteisesti tarkoitettu ”valtioelinten poikkeusoloissa käyttämää poikkeuksellista toimivaltaa”.[102] Suomessa hätätilaoikeus nojautuu voimakkaasti valtiosääntöiseksi hätätilaoikeudeksi kutsuttavaan oikeuspositivistiseen käytäntöön. Valtiosääntöinen hätätilaoikeus nojaa myös perustuslain 2 §:n 3 momentissa vahvistettuun lainmukaisuusperiaatteeseen. Lainmukaisuusperiaatteesta johtuu, että valtioelinten toimivaltuuksien on kaikissa tilanteissa, myös normaalista poikkeavissa olosuhteissa, perustuttava lainsäädäntöön eli perustuslakiin tai perustuslain määräämässä järjestyksessä säädettyyn erillislakiin.[103] Valtiosääntöinen hätätilaoikeus heijastaa siten vahvasti laajempaa positivistista oikeustraditiota ja muodollista valtiosääntötulkintaa, jonka perustana toimii kirjoitettu valtiosääntö.

Hätätilaoikeudessa voidaan tunnistaa valtiosääntöisen hätätilaoikeuden lisäksi nk. ulkovaltiosääntöinen hätätilaoikeus, joka nojautuu valtiosääntöistä hätätilaoikeutta vahvemmin valtiosäännön aineelliseen tulkintaan. Ulkovaltiosääntöisessä hätätilaoikeudessa kirjoitetun valtiosäännön lisäksi ylipositiivisilla – eli tapaoikeuteen perustuvilla – oikeusperiaatteilla voi olla vaikutusta kirjoitetun valtiosäännön soveltamisessa ja tulkinnassa.[104] Kotimaisen valtiosääntöisen hätätilaoikeuden puolestapuhujana Tuori on katsonut, että:

> hätätilaoikeuden soveltamisedellytykset ja poikkeusvaltuudet tulisi oikeusvaltioperiaatteen samoin kuin demokraattisen justifikaatioperiaatteenkin näkökulmasta muotoilla mahdollisimman täsmällisiksi sekä kansanedustuslaitoksen asemaa ja kansalaisten perusoikeuksia mahdollisimman vähän rajoittaviksi.[105]

[102] Tuori 1988, s. 2, vaikka hätätilaoikeus kytkeytyy voimakkaasti hätätilaan ja poikkeusoloihin on sen teoreettista taustaa mahdollista hyödyntää myös häiriötilojen sääntelyn teoriana.
[103] *Ibid.* s. 6, 45.
[104] *Ibid.* s. 5–6.
[105] *Ibid.* s. 18.

Tästä huolimatta, kansainvälisen oikeuden tasolle siirryttäessä myös aineellisella tulkinnalla – erityisesti tapaoikeuden alaan kuuluvia säännöksiä tunnistettaessa – on merkittävä rooli oikeusperiaatteiden ja niistä johtuvien velvoitteiden määrittelyssä. Tästä syystä myös suomalaisessa valtiosääntöiseen hätätilaoikeuteen perustuvassa järjestelmässä voi olla tarve ottaa huomioon ulkovaltiosääntöiseen tulkintatraditioon nojaavat, kansainvälisestä oikeudesta ja kansainvälisestä tapaoikeudesta johtuvat lainsäädäntövaltaan kohdistuvat rajoitukset – tilanteesta riippuen, jopa kansallista käytäntöä voimakkaammin.

Hätätilaoikeudella on Tuorin mukaan kahden tyyppisiä oikeusvaikutuksia: perusoikeuksien toteutumiseen kytkeytyviä valtuuttavia vaikutuksia sekä valtioelinten ja viranomaisten toimivaltoihin ja toimivaltasuhteisiin vaikuttavia organisatorisia vaikutuksia. Koska perusoikeusjärjestelmät ovat yksi useiden länsimaisten demokratioiden valtiosääntöjen tukipilareista, on normaalioloista poikkeava valta puuttua perusoikeuksien toteutumiseen tai rajoittaa niitä katsottava häiriötilojen lainsäädännön valtiosääntöisesti merkittävimmäksi oikeusvaikutukseksi. Hätä- ja häiriötilojen poikkeukselliset toimivaltuudet voivat murtaa perusoikeuksille normaalioloissa kuuluvan suojan ja heikentää viranomaistoiminnan sidonnaisuutta oikeudellisiin normeihin. Hätätilaoikeuden instituutioita yhdistää Tuorin mukaan kuitenkin yksi yhteinen tavoite, joka on kriisin voittaminen ja normaalitilan eli normaaliolon palauttaminen.[106] Tämän tutkimuksen puitteissa tämän perusoikeuksiin liittyvän vaikutuksen tunnistaminen on merkittävä.

Kriisilainsäädäntö toimii yleisnimikkeenä erilaisissa häiriötilanteissa sovellettaville laeille. Kriisilainsäädännön tavoitteena on järjestää julkishallinnon toimintaa laillisesti ja tarkoituksenmukaisesti kaikissa normaalitilan peruslinjasta poikkeavissa olosuhteissa ja kriisitilanteissa. Häiriötilanteiden luonteeseen kuuluu keskeisesti niiden muuttuvuus sekä niiden ja niistä selviämiseen vaadittavien toimenpiteiden ennakoinnin haastavuus.[107] Poikkeustoimenpiteitä vaativien häiriötilojen ala on vuosikymmenten aikana laajentunut, minkä seurauksena kansallinen kriisilainsäädännön ei voida enää katsoa perustuvan yksinomaan rauhan- ja sodanajan kahtiajakoon, vaan joukkoon on tullut erilaisia kansainvälisiä, alueellisia ja paikallisia, nyky-yhteiskunnan arkeen kohdistuvia, häiriötilanteita ja uhkia.[108] Nämä uudentyyppiset häiriötilanteet ja uhkat ovat haastaneet perinteisen normaali- ja poikkeusolojen välisen jaon ja ovat samalla muuttaneet koko hätätilaoikeuden kentän ulottuvuutta. Muun

[106] Tuori 1988, s. 8–9, 14. Hätätilaoikeuden instituutioiden keskeisen tavoitteen tausta on kuitenkin mahdollista johtaa suoraan taaksepäin Schmittin tuotantoon, erityisesti teokseen ”Poliittinen teologia”, Schmitt [1922] 1997.
[107] Tuori 1988, s. 4.
[108] Tuori 1988, s. 2, 14.; Aine - Nurmi - Valtonen 2022, s. 841.

muassa yhteiskunnan kriittisiin toimintoihin kohdistuva hybridivaikuttaminen on esimerkki uuden tyyppisestä turvallisuusympäristön muutoksen myötä kehittyneestä turvallisuusuhasta.

Edellä mainittu häiriötilanteille luonteenomainen jatkuva muuttuvuus tekee turvallisuusympäristöön liittyvän sääntelyn kehittämisestä ja toteuttamisesta erityisen haastavaa. Erilaiset uhat, ja niistä selviämiseen vaadittavat toimenpiteet, haastavat erityisesti säädösvalmistelulta vaadittua ennakointia ja varautumista.[109] Kriisilainsäädäntöä saatetaankin joutua säätämään nopealla aikataululla kriisin tai häiriötilan jo ollessa voimassa, kuten koronavirus-pandemian aikana tapahtui.[110] Kriisitilanteissa nopeasti valmistellun lainsäädännön uhkana on, että säädöksistä seuraa suhteettomia tai ylilyötyjä rajoituksia ja poikkeuksia perus- ja ihmisoikeuksina suojattuihin oikeuksiin. Yhtenä normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä valmistellun kriisilainsäädännön tarkoituksista onkin siksi ennakollisella lainvalmistelulla turvata lainsäädäntöprosessin asianmukainen toteutuminen ja ehkäistä mainittuja perusoikeuksiin häiriötilanteissa kohdistuvia ylilyöntejä.[111]

Suomalaisen kriisilainsäädännön ei voida katsoa olevan yhtenäinen kokonaisuus, vaan kriisilainsäädännön alaan sijoittuvat säädökset on hajautettu eri puolille kasallista sääntelyjärjestelmää. Häiriötiloihin liittyviä eli kriisilainsäädännön alaan kuuluvia säädöksiä on mahdollista paikantaa niin perustuslaista kuin myös useista muista perustuslakia alemman asteisista säädöksistä. Suoraan häiriötiloista selviämiseen liittyviksi säädöksiksi voidaan Suomen perustuslaista tunnistaa erityisesti PL 23 § (perusoikeuspoikkeuksista poikkeusoloissa), 93 § (sodasta ja rauhasta päättäminen), 127 § (maanpuolustusvelvoite) sekä 129 § (liikekannallepanosta päättäminen).[112] Perustuslaintasoisella kriisilainsäädännöllä annetaan lisätoimivaltuuksia kaikista vakavimpien kansakunnan olemassaoloa uhkaavien yleisten hätätilojen varalle. Lievempiin normaaliolojen häiriötiloihin liittyvä sääntely toteutetaan pääsääntöisesti perustuslakia alemman asteisen normaalin lain tasoisella säädöksellä.

[109] Tuori 1988, s. 4; Aine – Nurmi – Valtonen 2022, s. 841. Lainsäädännössä ilmenevien ongelmien on myös havaittu haastavan poikkihallinnollista yhteistyötä mm. toimivaltuuksien rajoituksien suhteen, jolloin tarvittava viranomaisten välinen yhteistyö ei ole ollut lainsäädännön puitteissa mahdollista, Laitinen – Huhtinen 2021, s. 33–34.
[110] Koronavirus-pandemian aikaisesta lainvalmistelusta tarkemmin mm. Jukka – Keinänen – Keskinen 2021.
[111] Aine ym. 2011, s. 4–5.
[112] *Ibid.* s. 12.

Osmo Kontulan esittämän luokittelun mukaan normaalin lain tasoinen kriisilainsäädäntö voidaan lajitella kolmeen ryhmään:

1. lait, joita voidaan käyttää yksinomaan niissä määritellyissä poikkeuksellisissa olosuhteissa;
2. poikkeuksellisia oloja varten säädetyt, mutta normaalioloissa sovellettavat lait; sekä
3. lait, jotka ovat sovellettavissa normaalioloissa, mutta sisältävät yksittäisiä säädöksiä poikkeuksellisten olojen varalta.[113]

Yleisimmin kriisilainsäädännön alaan parhaiten tunnistettuja perustuslakia alemman asteisia säädöksiä ovat kriisilainsäädännön yleislakeina tunnetut valmiuslaki ja puolustustilalaki.[114] Valmius- ja puolustustilalait käsittelevät lähes yksinomaan viranomaisten toimintaa ja toimivaltuuksia valtioon kohdistuvissa erityisen vakavissa poikkeuksellisissa olosuhteissa eli poikkeusoloissa tai puolustustilassa. Puolustustilalaki voidaan sijoittaa edellä esitetyn luokituksen ensimmäiseen ryhmään – yksinomaan laissa määritellyissä poikkeuksellisissa olosuhteissa käytettävät lait (puolustustilalaki, 1 §). Myös valmiuslaki on pääasiallisin osin säädetty sovellettavaksi laissa määriteltyjen poikkeusolojen aikana, mutta koska se sisältää myös normaalioloissa sovellettavia säädöksiä (valmiuslaki, 12 §), on sen katsottava kuuluvan luokituksen ryhmään kaksi. Valmiuslain 12 § asettaa viranomaisille velvollisuuden varautua poikkeusoloihin myös normaaliolojen aikana. Ryhmään kaksi voidaan lukea valmiuslain lisäksi muun muassa laki huoltovarmuuden turvaamisesta (1390/1992, huoltovarmuuslaki) ja turvavarastolaki (970/1982), koska ne sisältävät valmiuslain 12 §:n tavoin varautumissäädöksiä.

Luokituksen kolmanteen ryhmään kuuluvat ne lait, joissa joko rajatuin erityisvaltuuksin tai määrittelemättömämpien yleisvaltuuksien välityksellä[115] annetaan viranomaisille jokin normaalista poikkeava toimivaltuus, velvollisuus varautua poikkeaviin olosuhteisiin[116] tai jotka ovat muutoin poikkeuksellisissa olosuhteissa sovellettavia.[117] Vaikka usein keskitytään erityisesti valmiuslain mukaisiin poikkeusoloihin tai puolustustilalain mukaiseen puolustustilaan, voidaan poikkeusoloja lievemmissä normaaliolojen häiriötilanteissa tarvittavat poikkeukselliset toimivaltuudet myös lukea osaksi kriisilainsäädäntönä tunnettua sääntelykokonaisuutta. Normaaliolojen häiriötilojen toimivaltuudet sisältyvät pääosin näiden – luokituksen kolmanteen ryhmään kuuluvien – normaaliaikojen toimintaa

[113] Kontula 1996, s. 17.
[114] Aine ym. 2011, s. 10.
[115] Tuori 1988, s. 12–13.
[116] Ks. mm. pelastuslain (379/2011) 10 luku, erityisesti 64 §.
[117] Pelastuslain 2 §:n 5 kohdan mukaan pelastuslain mukainen toiminta on suunniteltava ja järjestettävä siten, että se on mahdollista toteuttaa myös valmiuslain mukaisissa poikkeusoloissa. Pelastustoimen erityisistä toimivaltuuksista säädetään kuitenkin pelastuslain sijasta valmiuslaissa.

sääntelevien yleis- ja erityislakien ryhmään. Tämä siitä huolimatta, että ne usein ilmenevät yksittäisten poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevien säädösten yhteydessä.[118] Näiden kolmannen ryhmän säädösten soveltaminen ei tyypillisesti edellytä hätätilasäädösten voimassaoloa tai erillisiä voimaansaattamistoimia.

Kriisilainsäädännön alaan kuuluvia lakeja on säädetty Suomessa niin normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä kuin myös perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Vaikka normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä valmistellun kriisilainsäädännön tarkoituksena on ehkäistä perusoikeuksiin kohdistuvia suhteettomia tai ylilyötyjä rajoituksia,[119] ei riittävien toimivaltuuksien takaaminen normaalia lainsäädäntöjärjestystä käyttäen ole aina mahdollista, joko lain erityisestä luonteesta,[120] valmisteluun ja mahdollisten perustuslaillisten ristiriitojen poistamiseen käytettävissä olevasta ajasta tai perus- ja ihmisoikeuksista johtuvista syistä. Kuten rajaturvallisuuslain lähemmässä tarkastelussa myöhemmin nähdään, voivat ristiriidat kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kanssa olla niin merkittäviä, ettei ehdotetun säädöksen ja perustuslain ristiriitojen poistamisen katsota olevan lain tehokkuuden kannalta harkittava vaihtoehto, mutta laki on kuitenkin nähty tarpeelliseksi säätää sen ilmeisistä ongelmista huolimatta.

3.1.2 Perusoikeuksista poikkeusoloissa

Perusoikeudet toimivat tavallisen lainsäätäjän lainsäädäntövallan rajoituksina, minkä lisäksi ”niistä voidaan johtaa lainsäätäjään kohdistuvia aktiivisia toimintavelvoitteita”.[121] Suomalainen valtiosääntö katsoo, että perusoikeudet eivät ole siten ehdottomia, ettei niitä voisi ”missään olosuhteissa ja missään laajuudessa rajoittaa”.[122] Perusoikeuksien rajoittaminen – tai perusoikeussäännöksistä poikkeaminen – on tehty mahdolliseksi usean eri menettelyn kautta.

Yleisessä hätätilassa, Suomen perustuslaki mahdollistaa perusoikeuksista poikkeamisen sen 23 §:n nojalla. PL 23 §:n 1 momentin mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan

[118] Kansallisessa lainsäädännössä on tyypillistä löytää lausuma, jonka perusteella jokin toimivaltuus annetaan ”poikkeusoloja ja niihin rinnastettavissa olevia normaaliolojen häiriötilanteita varten”.
[119] Aine ym. 2011, s. 4–5.
[120] Valmiuslaki on kriisilainsäädännön alaan kuuluva poikkeuslaki, joka on säädetty PL 73 §:n perustuslainsäätämisjärjestyksessä sen erityispiirteiden takia, ks. PeVL 6/2009 vp, erityisesti s. 16.
[121] PeVM 25/1994 vp, s. 3; Viljanen, V-P. 2001, s. 7.
[122] HE 309/1993 vp, s. 29.

aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lain viimeisen lausuman perusteella tämä ns. poikkeusolovarauma koskee vain perustuslakiin kirjattuja perusoikeuksia, eikä sillä voida poiketa kansainvälistä ihmisoikeussopimuksissa juontuvista oikeuksista.

PL 23 §:n soveltaminen on lisäksi sidottu Suomeen kohdistuvaan aseelliseen hyökkäykseen tai muihin kansakuntaa vakavasti uhkaaviin, lailla erikseen säädettyjen poikkeusolojen tilanteisiin, jonka takia puolustustilaa tai valmiuslaissa tunnistettuja poikkeusoloja alemman asteisten häiriötilojen aikana yksilöiden perusoikeuksiin tehtävistä poikkeuksista ei voida säätää perustuslain 23 §:n nojalla. Puolustustilan tai poikkeusolojen ulkopuolisissa häiriötilanteissa lainsäädäntömuutokset onkin siten säädettävä perusoikeuksia ja niiden rajoittamista koskevia yleisiä oppeja noudattaen normaaleina lakeina – tai vaihtoehtoisesti rajattuina poikkeuksina perustuslakiin eli poikkeuslakeina.

3.2 Tavallinen ja perustuslain säätämisjärjestys

Kuten jo todettu, Suomen valtiosäännössä lainmukaisuusperiaatteella on vahva ja vakiintunut yhteiskunnallinen asema. Lainmukaisuusperiaatteen asemaa kansallisessa valtiosääntöoikeudessa vahvistaa Suomen perustuslain 2 §:n 3 momentti, joka edellyttää, että viranomaisten toimivaltuuksista säädetään lailla. Tämän takia myös erilaisissa häiriötilanteissa käytettävien viranomaisten normaalista poikkeavien toimivaltuuksien ja niiden käytön on perustuttava lain tasoiseen sääntelyyn.

Käytännössä viranomaisten normaalilla lainsäädännöllä säädettyjen toimivaltuuksien tulisi olla siten riittävät, että viranomaisten on mahdollista reagoida nopeasti ja joustavasti erilaisissa, mahdollisesti huomattavan nopeasti tapahtuvissa turvallisuustilojen muutos- ja uhkatilanteissa. Koronavirus-pandemian aikana havaittiin merkittäviä puutteita niin normaaliajan häiriötilanteiden kuin myös poikkeusolojen toimivaltuuksien suhteen, ja erityisesti poikkeusolojen julistamisen takana oleva valmiuslain käyttöönotto todettiin valtiohallinnon tasolla kankeaksi.[123]

Suurin osa kansallisesta lainsäädännöstä säädetään perustuslain 72 §:n mukaisesti tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä voidaan säätää lakeja, jotka eivät ole ristiriidassa perustuslain kanssa, kumota aiemmin hyväksytty ja voimaan saatettu poikkeuslaki, tehdä

[123] OM015:00/2022, Asettamismuistio 29.9.2022.

vähäisiä muutoksia poikkeuslakiin, tai hyväksyä sellaisia kansainvälisiä sopimuksia, jotka eivät koske merkittävän valtiollisen toimivallan siirtoa. Jos ehdotettu lainsäädäntö on kuitenkin ristiriidassa perustuslain kanssa, tai tarkoittaa merkittävää aineellista muutosta poikkeuslain sisältöön tai valtion toimivaltaan, on lainsäätäjällä lähtökohtaisesti käytettävissä kolme vaihtoehtoa:

> 1. poistaa ristiriita säännöksen sanamuotoilua muuttamalla ja säätämällä laki normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä;
> 2. muuttaa perustuslain sanamuotoa, poistaen ristiriidan perustuslain tasolla, ja säätämällä laki sitten normaalissa lainsäätämisjärjestyksessä; tai
> 3. säätää poikkeuslaki perustuslain 73 §:n mukaisessa hankaloitetussa perustuslain säätämisjärjestyksessä.[124]

Perustuslain 73 §:n mukaista hankaloitettua perustuslain säätämisjärjestystä käytetään perustuslakia muuttaessa tai perustuslaista poikkeavaa lakia eli poikkeuslakia säädettäessä. Vakiintuneen tulkinnan mukaan perustuslain tekstin muuttamiseen on suhtauduttava pidättyvästi.[125] Tämän takia vaihtoehtoa 2 eli perustuslain sanamuodon muuttamista ristiriidan poistamiseksi on hyödynnetty perustuslain uudistuksen jälkeen suhteellisen vähän.

Perustuslain uudistuksen jälkeen perustuslain tekstiin on tehty ainoastaan neljä muutosta. Vuonna 2007 toteutettiin kaksi muutosta, joiden voidaan katsoa olleen perustuslain kokonaisuuden kannalta suhteellisen vähäisiä. Säädöksellä 596/2007 (laki Suomen perustuslain 35 ja 90 §:n muuttamisesta) luotiin valtiotalouden parlamentaarisen valvonnan vahvistamiseksi uusi tarkastusvaliokunta,[126] ja säädöksellä 802/2007 (laki Suomen perustuslain 9 ja 38 §:n muuttamisesta) mahdollistettiin Suomen kansalaisen luovuttamisesta tai siirtämisestä vastentahtoisesti toiseen maahan rikoksen johdosta tai oikeudenkäyntiä varten taikka lapsen huoltoa tai hoitoa koskevan päätöksen täytäntöönpanemiseksi säätäminen tavallisella lailla.[127] Vuonna 2011 toteutettiin koko perustuslain tarkastus (laki Suomen perustuslain muuttamisesta, 1112/2011), jonka yhteydessä häiriötiloihin liittyvän sääntelyn voidaan katsoa nousseen esiin. Tähän lienee vaikuttanut samanaikaisesti loppuun saatettu valmiuslain kokonaisuudistus.[128] Sekä valmiuslain uudistus- että perustuslain tarkistusprosesseissa kansallinen poikkeusolojen määritelmä koettiin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määritelmiä suppeammaksi, minkä seurauksena erityisesti PL 23 §:ään tehtiin muutoksia, joilla poikkeusolojen alaa laajennettiin.

[124] Saraviita 1998, s. 1114–1115 mukaillen.
[125] HE 60/2010 vp, s. 4.
[126] HE 71/2006 vp.
[127] HE 102/2003 vp.
[128] HE 3/2008 vp, valmiuslain uudistusprosessista ja sen vaiheista erityisesti s. 30.

Vaikka vuoden 2011 muutoksella voidaan sanoa olleen selvä kytkös kriisilainsäädäntöön, vasta toistaiseksi viimeisimmän vuonna 2018 PL 10 §:n tehdyn muutoksen (laki Suomen perustuslain 10 §:n muuttamisesta, 817/2018) voidaan katsoa tarkoittaneen merkittävää muutosta nimenomaan kansallisen turvallisuuden käsitteen käytön vakiintumisessa osaksi kansallista oikeusjärjestelmäämme. Kyseisellä muutoksella perustuslain 10 § 3 momentti jaettiin kahteen osaan, ja uuteen 4 momenttiin lisättiin lauseke, joka sallii viranomaisten rajoittaa viestintäsalaisuutta tiedustelutoiminnan yhteydessä, kun kyseessä on toiminta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta.[129] Tämän muutoksen avulla poistettiin silloin valmisteilla olleen tiedustelulainsäädännön ja perustuslain välinen ristiriita, minkä seurauksena tiedustelulakien[130] säätämisen normaalia lainsäätämisjärjestystä käyttäen oli mahdollista.

Perustuslain 73 §:n mahdollistaa perustuslain muuttamisen lisäksi niin kutsutun poikkeuslakioption käytön eli rajatun poikkeuksen tekemisen perustuslakiin. Poikkeuslakioption käyttäminen mahdollistaa perustuslain säädöksistä poikkeamisen muuttamatta perustuslain sanamuotoa.[131] Poikkeuslakiinstituutiosta luopumista harkittiin perustuslakiuudistuksen yhteydessä, mutta poikkeuslakien säätämisen mahdollisuus katsottiin kuitenkin edelleen tarpeelliseksi sisällyttää, joskin aiempaa rajatumassa muodossa, uuden perustuslain perustuslainsäätämisjärjestystä käsittelevään 73 §:ään.[132] Viljasen mukaan perustuslakiuudistus kiteytti käytännöksi poikkeuslakien välttämisen periaatteen, jonka mukaan ”poikkeuslakien käyttöä tulee välttää puhtaasti kansallisissa yhteyksissä. [Poikkeuslait] ovat hyväksyttäviä vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä”.[133] Poikkeuslakien välttämisen periaatteeseen nojaten poikkeuslakimenettely säilytettiin perustuslaissa lainsäädäntöoptiona eli niin sanottuna ”viimeisenä keinona, jos välttämättömänä pidettyyn lainsäädäntöhankkeeseen liittyviä perustuslakiongelmia ei muulla tavoin pystytä ratkaisemaan.”[134]

Poikkeuslaki rinnastuu kansallisessa säädöshierarkiassa tavalliseen lakiin,[135] vaikka se jää aineellisesti ristiriitaiseksi perutuslain kanssa.[136] Säädettyä poikkeuslakia sovelletaan kuitenkin sen

[129] Tiedustelulainsäädännön, perusoikeuksien ja kansallisen turvallisuuden suhdetta ml. mainittu PL 10 § on tarkasteltu kattavammin mm. Pääkkönen 2022.
[130] Tiedustelulaeilla viitataan yhteisesti lakiin tiedustelutoiminnan valvonnasta (121/2019), lakiin tietoliikennetiedustelusta siviilitiedustelussa ja lakiin sotilastiedustelusta.
[131] HE 1/1998 vp, s. 124, nk. *de facto* muutos valtiosääntöön.
[132] Poikkeuslain ”rajattomuudesta” ennen uudistusta, Saraviita 1998, s. 1117.
[133] Viljanen, V-P. 1999, s. 962, viitaten PeVM 10/1998 vp, s. 22–23 lausuttuun. Ks. myös Saraviita 1998, s. 1115. Poikkeuslakien käyttöä kansainvälisessä kontekstissa, erityisesti kansainvälisten sopimusten voimaansaattamiseksi on tarkasteltu pitkälti erillään ns. kotoperäisistä poikkeuslaeista, eikä niitä koske tässä mainittu poikkeuslakien välttämisen periaate.
[134] Viljanen, V-P. 1999, s. 962; Hautamäki 2009, s. 292; sekä PeVM 10/1998 vp, s. 22.
[135] Scheinin 1996, s. 816.
[136] HE 1/1998 vp, s. 164; PeVL 26/2024 vp, s. 7; Jyränki 2003, s. 267.

säädöshierarkisesta tasosta huolimatta *lex specialis* -säädöksenä, jonka perusteella poikkeuslaki syrjäyttää sen kanssa ristiriidassa olevan säännöksen – perustuslaki mukaan lukien.[137] Poikkeuslain luonteeseen kuuluu, että se on kumottavissa tavallisella lailla ja sitä voidaan muuttaa tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, jollei muutos laajenna alkuperäistä poikkeusta.[138]

PL 73 §:n 1 momentin mukaan ehdotus perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta tulee hyväksyä äänten enemmistöllä lepäämään eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin, jolloin se on hyväksyttävä muuttumattomana kahden kolmasosan enemmistöllä. Lepäämään jättämisen tarkoituksena on ollut turvata perustuslain suhteellinen pysyvyys ja oikeudellinen jatkuvuus.[139] PL 73 § 2 momentti mahdollistaa kuitenkin ehdotuksen kiireelliseksi julistamisen, jolloin esityksen saadessa viisi kuudesosaa annetuista äänistä, voidaan se hyväksyä välittömästi kahden kolmasosan enemmistöllä. Nykyinen, erityisesti vuoden 2018 perustuslain 10 §:n muutoksen jälkeinen käytäntö on johtanut siihen, että perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettävät ehdotukset tyypillisesti säädetään 73 §:n 2 momentin mahdollistamassa nopeutetussa menettelyssä.[140]

Yksinomaan se, että jokin laki on säädetty PL 73 §:n mukaisessa perustuslainsäätämisjärjestyksessä ei tee kyseisestä laista poikkeuslakia, vaan lain poikkeuslakiluonne määräytyy sen sisältämän aineellisen poikkeuksen perusteella.[141] Perustuslaissa vaadittu rajattu poikkeus tarkoittaa sitä, että poikkeuslailla ei saa puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin. Perustuslain keskeisiksi ratkaisuiksi on tunnistettu erityisesti perusoikeusjärjestelmän kokonaisuus ja eduskunnan asema ylimpänä valtioelimenä.[142] Poikkeuslakioption olemassaolo kuitenkin johtaa siihen, että on mahdollista ettei valtiosäännön sisältö ole johdettavissa kirjoitetun perustuslain sisällöstä, jos voimassa on sitä muuttavia poikkeuslakeja.[143] Muun muassa *Veli-Pekka Hautamäki* on ottanut kantaa poikkeuslakien säätämismahdollisuuden säilyttämiseen todeten poikkeuslakijärjestelmän kuvaavan oikeuden ja politiikan välistä

[137] Poikkeuslakeihin ei sovelleta PL 106 §:n etusijasäännöstä, HE 1/1998 vp, s. 164; PeVL 26/2024 vp, s. 7; Saraviita 1998, s. 1121.
[138] HE 1/1998 vp, s. 125; PeVL 21/1995 vp; Scheinin 1996, s. 821; Hautamäki 2008, s. 398; Hautamäki 2009, s. 292.
[139] PeVL 26/2024 vp, s. 16; PeVM 5/2005 vp, s. 6; PeVM 10/2006 vp, s. 6; PeVM 4/2018 vp, s. 11.
[140] Tässä tutkimuksessa käsitellyn rajaturvallisuuslain lisäksi kiireellisenä on hyväksytty muun muassa: laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006); laki valmiuslain muuttamisesta (706/2022); sekä laki valmiuslain 109 §:n muuttamisesta annetun lain muuttamisesta (708/2022). Vuoden 2018 perustuslain muutoksen jälkeen on katsottu, että turvallisuusympäristössä tapahtuneet muutokset ja niihin liittyvät epävarmuustekijät voivat täyttää poikkeuslain kiireelliseksi julistamiselta edellytetyt välttämättömän tarpeen ja pakottavan tilanteen vaatimukset, ks. PeVL 29/2022 vp, s. 11.
[141] Hautamäki 2009, s. 292, myös myöhemmin tehtävät lainsäädäntömuutokset voivat merkitä poikkeuslakina säädetyn lain aineellisen ristiriidan poistumista, jonka jälkeen kyseinen laki ei ole säädösjärjestyksestä huolimatta enää poikkeuslaki, vaikka laki pysyisi edelleen voimassa olevana ristiriidan poistumisen jälkeen.
[142] HE 1/1998 vp, s. 125, PeVM 10/1998 vp, s. 22; Saraviita 1998, s. 1118; Viljanen, V-P. 1999, s. 961.
[143] Scheinin 1996, s. 817; Saraviita 1998, s. 1114.

rajapintaa. Poikkeuslakijärjestelmän olemassaolo saattaa siten mahdollistaa perustuslain rikkomisen vetoamalla ”hätäoikeuteen tai muuhun sellaiseen seikkaan”.[144]

On tyypillistä, että perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettävät kotoperäiset poikkeuslait säädetään kestoltaan määräaikaisina,[145] jolloin poikkeuslaki kumoutuu ilman erillisiä toimenpiteitä määräajan umpeutuessa.[146] Määräaikaisuus poikkeuslakien säätämisessä on Hautamäen mukaan keskeistä nykyisen valtiosääntödoktriinin näkökulmasta,[147] myös poikkeuslakien välttämisen periaatteen kannalta. Määräaikaisena säätämisen perusteena on tyypillisesti toiminut se, että määräaikaisuus antaa lainsäätäjälle lisäaikaa valmistella säädös perustuslain mukaiseksi, jolloin sitä ei määräajan päättymisen jälkeen tarvitse säätää uudelleen poikkeuslakina.[148] Valmiuslaki ja laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) ovat esimerkkejä perustuslainuudistuksen jälkeen säädetystä poikkeuksesta poikkeuslakien määräaikaisuuteen eli pysyvistä poikkeuslaeista.

Ennen perustuslain uudistusta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytäntö oli kehittänyt niin kutsuttuja poikkeuslakiperiaatteita erityisesti poikkeuslakeja muuttavien lakien säätämiseen liittyen, joista aukkoteoria on tunnistettu yhdeksi keskeisimmistä. Aukkoteorian vaikutus ja soveltuvuus tunnistetaan edelleen perusoikeus- ja perustuslakiuudistusten jälkeen,[149] vaikka perustuslakivaliokunta onkin katsonut aukkoteorian soveltamismahdollisuuksien muuttuneen, ja siten vaativan tarkempaa tapauskohtaista arviota teorian soveltamisesta.[150] Aukkoteorian mukaan poikkeuslaki muodostaa aukon perustuslain luomaan ”suojamuuriin” ja kaikki aukkoa laajentavat muutokset, niin aineellisesti lain sisältöä kuin myös sen määräaikaa pidentävät muutokset lähtökohtaisesti vaativat perustuslain säätämisjärjestyksen käyttämistä, siis uutta poikkeuslakia.[151] Perustuslakiuudistuksen jälkeen, ja ennen perustuslakivaliokunnan lausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta, perustuslakivaliokunta

[144] Hautamäki 2008, s. 407–408.
[145] Perustuslakivaliokunta on puoltanut kansallisten poikkeuslakien ensisijaisesti määräaikaista luonnetta mm. PeVM 10/1998 vp, s. 23. Lausunnossaan liittyen HE 18/2025 vp, *Maija Dahlberg* on tunnistanut, että perustuslakivaliokunta on ottanut kantaa poikkeuslain määräaikaisuuden keston pituuteen lausunnoissaan PeVL 67/2002 vp, s. 4 ja PeVL 46/2004 vp (enintään kaksi vuotta) sekä PeVL 25/2005 vp (yksi vuosi), ks. Dahlberg 2025. Määräaikaisuuden kytkennästä välttämättömyyteen ja tarkkarajaisuuteen, mm. HE 1/1998 vp, s. 125; Saraviita 1998, s. 1119.
[146] Poikkeuslain kumoutuessa sen tekemä aukko perustuslakiin palautuu entiselleen. Jyränki on kutsunut tätä vaikutusta kumipalloteoriaksi, Jyränki 2003, s. 267.
[147] Hautamäki 2009, s. 292.
[148] Mm. PeVL 46/2004 vp, s. 3–4; PeVL 25/2005 vp, s. 5.
[149] Saraviita 1998, s. 1115.
[150] PeVL 8/2006 vp, s. 5; PeVL 29/2022 vp, s. 3; PeVL 2/2024 vp, s. 5.
[151] Saraviita 1998, s. 1115; Saraviita 2015.

on lausunut vain kerran määräaikaisen poikkeuslain voimassaoloajan jatkamisesta.[152] Tuolloin perustuslakivaliokunta oli katsonut, että jos nuorisorangaistuksen kokeilemisesta annettua lakia haluttiin jatkaa alueellisena, tuli se tehdä perustuslainsäätämisjärjestyksessä, mutta ”merkittävästi lyhyemmäksi ajaksi kuin esityksen mukaisesti kolmeksi vuodeksi”.[153] Rajaturvallisuuslain voimassaoloajan jatkamista koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta lausui perusteellisemmin, että määräaikaisen poikkeuslain voimassaoloajan jatkamisen voidaan katsoa laajentavan poikkeuslain perustuslakiin tekemää aukkoa merkittävästi, minkä takia poikkeuslain määräajan jatkamisesta on säädettävä uudella PL 73 §:n lainsäätämisjärjestyksen mukaisella poikkeuslailla.[154]

[152] Oikeusministeriön lausunnossa hallituksen esitysluonnoksesta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta (VN/1196/2025-OM-17) todettiin vaikuttavan siltä, että: ”perustuslakivaliokunta ei ole nykyisen perustuslain aikana käsitellyt nyt puheena olevan kaltaista tilannetta, jossa määräaikaista poikkeuslakia esitettäisiin jatkettavaksi.” Tämä toteamus toistettiin HE 18/2025 vp, s. 25. Kuitenkin Dahlberg perustuslakivaliokunnalle antamassa lausunnossaan kumoaa lausuman, ja tunnistaa perustuslakivaliokunnan käsitelleen poikkeuslakina säädetyn määräaikaisen lain voimassaolon jatkamista lausunnossaan PeVL 59/2001 vp, Dahlberg 2025, s. 3.
[153] PeVL 59/2001 vp, s. 2–3.
[154] PeVL 14/2025 vp, s. 7.

4 KANSALLISEN TURVALLISUUDEN SUOJELEMINEN PERUSOIKEUKSIA RAJOITTAMALLA: VÄLINEELLISTETTYYN MAAHANTULOON VASTAAMINEN

4.1 Rajaturvallisuuslain tarkoituksesta ja säätämisestä

Heinäkuussa 2024 eduskunta hyväksyi lain väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Kyseinen laki tunnetaan yleisesti nimillä rajaturvallisuuslaki tai käännytyslaki. Rajaturvallisuuslain tarkoituksena on antaa viranomaisille riittävät ja tarvittaessa nopeasti käyttöön otettavat toimivaltuudet vastata Suomeen maahantulijoita hyödyntämällä kohdistuvaan vieraan valtion vaikuttamistoimintaan. Välineellistämiseen vastataan lain mahdollisessa käyttöönottotilanteessa rajoittamalla kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista osalla Suomen rajaa tai rajan välittömässä läheisyydessä. Rajaturvallisuuslain mukainen rajoittaminen ei hallituksen esityksen mukaan välttämättä tarkoittaisi kokonaisvaltaista kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen lopettamista, vaan hakemusten vastaanottamista voisi olla mahdollista rajata esimerkiksi maahantulijan kansalaisuuteen perustuen. Käytännössä rajaturvallisuuslain käyttöönotto tarkoittaisi sitä, että: ”päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin. Maahan saapunut henkilö poistettaisiin maasta ja hänet ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan.”[155] Laki ehdotettiin säädettäväksi ja säädettiin vuoden ajan voimassaolevaksi määräaikaiseksi poikkeuslaiksi perustuslain 73 §:n mahdollistamassa nopeutetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Rajaturvallisuuslaki on sisäministeriön ”Maahantulon välineellistämisen torjuminen ja rajaturvallisuuden vahvistaminen” -hankkeen tulos.[156] Hankkeen tavoitteena oli ”selvittää ja valmistella ne lakimuutokset, joiden avulla voidaan tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista ja vahvistaa rajaturvallisuutta.” Hankkeen käynnistävän päätöksen mukaan Suomen katsottiin olevan välineellistetyn maahantulon kohteena, ja tilanteen pitkäaikaiseen jatkumiseen ja välineellistetyn maahantulon käytön laajenemiseen sekä sen ”vakavampien muotojen” ilmenemiseen tuli päätöksen mukaan varautua.[157] Vaihtoehtoisia keinoja rajaturvallisuuden varmistamiseksi pyrittiin tunnistamaan ja arvioimaan sekä ennen sääntelyhankkeen asettamista että

[155] HE 53/2024 vp, s. 1.
[156] SM004:00/2024.
[157] VN/5349/2024-SM-1.

sen jälkeen.[158] Vaihtoehtoina oli selvitetty muun muassa rajavartiolain 16 §:n mukaisten toimenpiteiden käytön jatkamista,[159] turvapaikkatutkinnan tehostamista, EU:n rajamenettelyn käyttöönottoa ja maahantulijoiden säilöönoton lisäämistä.[160] Myös Venäjän määrittämistä turvalliseksi kolmanneksi maaksi harkittiin hallituksen esityksen mukaan, kuin myös hakemusten vastaanottamisen ja käsittelyn säännöstelyä, pikakäsittelyä tai hakemuksien vastaanottamista ulkomailta käsin.[161] Hallituksen esityksessä kuitenkin todettiin, että mitkään harkituista ja edellä esitetyistä vaihtoehtoisista keinoista eivät olisi riittävän tehokkaita taustasyynä oleviin vakaviin uhkiin eli vakavampiin välineellistetyn maahantulon tilanteisiin[162] varautumiseen ja niiden torjumiseen.[163]

Kansallisella turvallisuudella on ollut keskeinen rooli rajaturvallisuuslain tarpeellisuuteen ja mahdollisen käyttöönoton hyväksyttävyyteen liittyvissä perusteluissa ja hallituksen esitykseen kirjatussa lain tarpeen arvioinnissa. Käytännössä rajaturvallisuuslain käyttöönotto ei vaadi valmiuslain käyttöönottoa tai poikkeusolojen julistamista, vaan valtioneuvoston yleisistunnolla on toimivalta päättää lain käyttöönotosta eli kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta enintään kuukauden ajaksi kerrallaan. Valtioneuvosto voisi kuitenkin päätöksellään jatkaa lain käyttöä, eikä perättäisille päätöksille ole asetettu muita rajoituksia kuin lain voimassaolo ja lain 3 §:n 4 momentin sisältämä vaatimus siitä, että: ”Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saa rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi.”

Muodollisesti rajaturvallisuuslain käyttöönotto vaatii, että tasavallan presidentti on yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa todennut rajaturvallisuuslain 3 § 1 momentin kohdissa 1–4 listattujen kriteerien täyttyvän. Vaatimuksiksi lain käyttöönotolle on asetettu, että:

---

[158] HE 53/2024 vp, s. 49.
[159] Vaikka rajavartiolain 16 §:n menettelyn ei ole katsottu olevan riittävä välineellistetyn maahantulon vastaisessa toiminnassa (ks. HE 53/2024 vp, s. 50–52), on sitä kuitenkin jatkettu rajaturvallisuuslain säätämisestä huolimatta. Eduskunnan oikeusasiamies on 6.3.2025 antamassaan lausunnossa (EOAK/1011/2025) todennut, että: ”väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain sääntelyn tulisi ajatella mahdollistavan nyt rajavartiolain 16 §:n nojalla suljettujen rajanylityspaikkojen avaamisen muulle liikenteelle.” Koska rajasulkua ei ole kuitenkaan pyritty purkamaan rajaturvallisuuslain voimassaolon aikana, ei sen oletettua pidäkevaikutusta välineellistettyä maahantuloa vastaan ole mahdollista arvioida.
[160] HE 53/2024 vp, s. 50–52.
[161] *Ibid.* s. 53–56.
[162] Termin ”välineellistämisen vakavammat muodot” merkitystä ja vakavampien muotojen ilmenemisen vaikutusta kansalliselle turvallisuudelle ei ole hallituksen esityksessä tai muussa valmisteluaineistossa avattu.
[163] HE 53/2024 vp, s. 56; asiaa oli myös käsitelty valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa ministerivaliokunnassa (UTVA), jossa oli katsottu, että: ”kuvatuista keinoista on apua tilanteen hallinnassa, mutta ne eivät ole yksinään riittäviä Suomeen kohdistettavan painostamisen torjumiseksi”, ks. HE 53/2024 vp, s. 50.

1. on olemassa tieto tai perusteltu epäily vieraan valtion maahantulijoiden välineellistämisestä vaikuttamistarkoituksessa;
2. välineellistetty maahantulo vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta;
3. lain käyttöönoton on oltava välttämätöntä valtion täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi;
4. eikä muita riittäviä keinoja tilanteen hallintaan ole käytettävissä.

Vaatimukset rajaturvallisuuslain käyttöönotolle ovat korkealla ja lakia onkin kuvattu vasta viimesijaiseksi keinoksi hallita Suomen maarajalla tapahtuvaa välineellistettyä maahantuloa.[164] Tästä huolimatta se on silti erillään yleisestä hätätilasta ja poikkeusoloista, jonka seurauksena rajaturvallisuuslaki on luokiteltava osaksi normaaliolojen häiriötilojen lainsäädännön alaa. Lainsäätämisjärjestyksen vaikutuksen lisäksi rajaturvallisuuslain 3 §:n 1 momentin 1 kohdassa ilmaistu mahdollisuus ottaa laki käyttöön perustellun epäilyn nojalla erottaa rajaturvallisuuslain yksinomaan poikkeusoloihin liittyvästä sääntelystä. Vaikka PL 23 §:ää uudistettiin perustuslain muutoksen yhteydessä vuonna 2011 väljentämällä poikkeusolojen määritelmää, ovat pykälän tarkoittamat poikkeusolot edelleen luettava samansisältöisenä kansainvälisissä sopimuksissa mainittavien yleisen hätätilan käsitteiden kanssa.[165] Perinteisesti kansainvälisten sopimusten tulkintakäytännössä epäilyn ei ole katsottu muodostavan riittävää perustetta ottaa käyttöön yleiseen hätätilaan, poikkeusoloihin tai puolustustilaan liittyviä lisätoimivaltuuksia, vaan uhkan on oltava todellinen.[166]

Jos valtioneuvosto päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista lain 3 §:n mukaisesti, tulee käyttöön 4 §: mukainen menettely, joka tarkoittaa vaikuttamisen välineenä olevan henkilön[167] maahanpääsyn estämistä, henkilön poistamista viipymättä Suomen valtion alueelta ja ohjaamista paikkaan, jossa kansainvälisiä hakemuksia otetaan vastaan. Hallituksen esityksessä mainitulla ”maahanpääsyn estämisellä tarkoitettaisiin toimenpiteitä, joilla henkilöiden pääsy

[164] HE 18/2025 vp, s. 4.
[165] HE 60/2010 vp, s. 23; PeVM 9/2010 vp, s. 8.
[166] Useiden asiantuntijatulkintojen perusteella uhan kansakunnan olemassaololle -arvioinnin vaatimuksiksi on asetettu uhan todellisuus (”*actual*”) ja ilmeisyys (”*imminent*”), ks. erityisesti European Commission of Human Rights, *The Greek Case* 1969, s. 72; ICJ 1985, s. 10; ILA 1984; Lillich 1985, s. 1073; sekä Hannikainen 1988, s. 108. Laajemmin uhan todelliseksi arvioimisesta, Hannikainen 1988, s. 112. EIT on kuitenkin täsmentänyt omaa tulkintaansa ilmeisyyden vaatimuksesta ja todennut, että tätä ei tule arvioida niin kapeasti, että valtion tulisi odottaa uhan realisoitumista ennen kuin se voi toimia sen poistamiseksi. Uhkan olemassaoloa tulee siten arvioida poikkeamisesta päättämisen aikana saatavilla olleen parhaan mahdollisen tiedon perusteella, A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 19.2.2009, kappale 177.
[167] Hallituksen esitys jättää ”vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan” käsitteen määrittelemättä, eikä muustakaan aineistosta selviä millä perusteilla henkilön katsottaisiin olevan vaikuttamisen välineenä. Osin määritelmän puutteen takia voidaan ymmärtää käsitteellä tarkoitettavan, että rajaturvallisuuslain mahdollisessa käyttöönottotilanteessa kaikkien henkilöiden, jotka saapuvat lain käyttöönottoalueella olevalle valtion raja-alueelle ilman asianmukaisia maahantulolupia katsottaisiin olevan ”vaikuttamisen välineenä”.

Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin estettäisiin".[168] Tämänkaltaisesta toiminnasta käytetään usein nimitystä *push-back*-menettely. *Push-back*-menettelyiden katsotaan olevan ristiriidassa erityisesti EIS:n 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklan turvaaman joukkokarkotuksen kiellon kanssa.[169] *Push-back*-menettelyiden tavoitteena on yleensä pysäyttää henkilön maahantulopyrkimys ennen kuin tämä on kohdevaltion lainkäyttöpiirin alueella. Lainkäyttöpiirin alueelle saapumisen jälkeen kohdevaltio on kansainvälisen oikeuden mukaan vastuussa maahan tulleen ulkomaalaisen henkilön ihmisoikeuksien toteutumisen turvaamisesta. Rajaturvallisuuslain 4 §:n 2 momentti mahdollistaisi kuitenkin jo Suomen lainkäyttöpiiriin, esimerkiksi Suomen puolelle rajavyöhykettä, saapuneen henkilön maasta poistamisen viipymättä ja tarvittaessa voimakeinoja käyttäen.[170]

Rajaturvallisuuslain 5 § käsittelee poikkeuksia eli tilanteita, joissa maahantulijan hakemus kansainvälisestä suojelusta otettaisiin vastaan lain käyttöönotosta huolimatta. Hallituksen esityksessä todetaan, että summaarisella eli summittaisella[171] arvioinnilla pyritään turvaamaan palautuskiellon noudattaminen sellaisten henkilöiden kohdalla, joilla on todellinen vaara joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavaan kohtelun kohteeksi maasta poistamisen seurauksena, sekä turvaamaan lasten, vammaisten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien oikeuksia. Arviointi toteutettaisiin "viipymättä, mutta yksilöllisesti" fyysisiä ominaisuuksia arvioimalla, mutta myös mahdollisen luotettavan asiakirjanäytön ja viranomaisen kanssa tapahtuneen vuorovaikutteisen puhuttamisen välityksellä.[172]

Aineiston perusteella hallituksen voi tulkita nojaavan osin ajatukseen, jossa välineellistetyn maahantulijan pitäminen tosiasiallisesti Suomen välittömän lainkäyttöpiirin ulkopuolella estäisi kansainvälisen yhteisön taholta Suomeen mahdollisesti kohdistuvia ihmisoikeusloukkausepäilyjä ja toimenpiteitä.[173] Tästä syystä lain mahdollinen toimintaperiaate vaikuttaisi keskittyvän nimenomaisesti maahantulijoiden valtiorajan ulkopuolella pitämiseen, tarvittaessa voimakeinoja käyttämällä. Kuitenkin silloin kun henkilö joudutaan 4 §:n 2 momentin perusteella poistamaan maasta ja ohjaamaan paikkaan, jossa kansainvälisen suojelun hakemuksia otetaan vastaan tai rajavartioviranomaisilla on

[168] HE 53/2024 vp, s. 66.
[169] *Push-back*-käsite liittyy myös pakolaisoikeuden alalla muodostuneeseen palautuskieltoon, eli *non-refoulment*-periaatteeseen.
[170] HE 53/2024 vp, s. 66.
[171] Sana summaarinen merkitsee summittaista tai likimääräistä, Kotimaisten kielten keskus 2024a. Kuvattu toimintatapa vastaa kansainvälisessä ihmisoikeudessa käytettyn "*summary returns*" sanaparin osaa "*summary*". Sana summittainen voi tarkoittaa ylimalkaista, erittelemätöntä tai likimääräistä, Kotimaisten kielten keskus 2024b.
[172] HE 53/2024 vp, s. 68–69.
[173] Puolan hallitus on tapauksessa R.A. ja muut v. Puola [GC] vedonnut yhtenä syynä syytteen perusteettomana hylkäämisellä siihen, että asianomaiset eivät olleet Puolan valtion lainkäyttöpiirissä, ks. ECtHR, suuren jaoston kuuleminen tapauksessa R.A. ja muut v. Puola, 12.2.2025.

mahdollisuus suorittaa arviointia maahan tulevien henkilöiden kuulumisesta 5 §:n mukaisiin poikkeusryhmiin on näiden henkilöiden katsottava olevan Suomen valtion lainkäyttöpiirissä, jonka seurauksena valtiolle muodostuisi velvollisuus turvata näiden henkilöiden oikeuksien toteutuminen.

Perustuslakivaliokunta totesi ensimmäisessä rajaturvallisuuslakia koskevassa lausunnossaan ehdotetun sääntelyn olevan yhteensopimaton ei ainoastaan kansallisen perustuslain kanssa, vaan myös Suomeen kohdistuvien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa.[174] Yhteensopimattomuudesta huolimatta perustuslakivaliokunta katsoi olennaisinta olevan, että: ”poikkeaminen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista on – ajallisesti[175], alueellisesti ja sisällöllisesti rajattu ja lain rajatun soveltamisalueen ulkopuolella ihmisoikeusvelvoitteet ovat täysimääräisesti voimassa”.[176] Eduskunta äänesti lain kiireelliseksi julistamisen puolesta 12.7.2024 ja laki vahvistettiin 16.7.2024.

Tammikuussa 2025 Sisäministeriö ilmoitti valmistelevansa rajaturvallisuuslain voimassaolon jatkamista vuoden 2026 loppuun asti.[177] Koska, rajaturvallisuuslaki on säädetty poikkeuslakina ja koska perustuslakivaliokunta on vuonna 2024 antamansa lausunnon mukaan pitänyt lakia hyväksyttävänä nimenomaan sen ajallisen, alueellisen ja sisällöllisten rajausten takia, tulee määräajan jatkaminen olemaan perustuslakiin tehtyä ”aukkoa” laajentava muutos. Aukkoteoria velvoittaa, että muutos on siten säädettävä uutena poikkeuslakina perustuslain 73 §:n perustuslainsäätämisjärjestystä käyttäen.[178]

4.2 Perusoikeuksien rajoittaminen kansalliseen turvallisuuteen perustuen

4.2.1 Perusoikeusrajoitusten yleisistä opeista

Perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa normaalilla lainsäädännöllä perustuslakiin sisällytettyjen kvalifioitujen lakivarausten eli rajoituslausekkeiden puitteissa tai perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttyessä. Kvalifioitujen lakivarausten ”tarkoituksena on määrittää tavallisen lain

[174] PeVL 26/2024, s. 11, kappale 43.
[175] Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan lausunnossaan lausunut tämän tarkemmin ajallisen keston pituudesta.
[176] PeVL 26/2024, s. 11–12, kappale 45, sekä kappale 48; on myös todettava, että niin hallituksen esityksessä kuin myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa ja muussa rajaturvallisuuslakiin liittyvässä aineistossa on todettu, että EIT:n ei ole toistaiseksi antanut yhtään ratkaisua välineellistettyyn maahantuloon liittyvissä tapauksissa. EIT:n suuren jaoston odotetaan kuitenkin ratkaisevan meneillään olevat asiat R.A. ja muut v. Puola [GC], H.M.M. ja muut v. Latvia [GC], sekä C.O.C.G. ja muut v. Liettua [GC] vuoden 2025 loppuun mennessä. Kyseisissä tapauksissa annetuilla ratkaisuilla voi olla merkittävää vaikutusta oikeuskäytännön muodostumiseen ja rajaturvallisuuslain oikeudellisuuden arviointiin.
[177] Sisäministeriö (tiedote) 2025.
[178] PeVL 14/2025 vp.

säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen.” [179]

Rajoituslausekkeiden ja perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten lisäksi perusoikeussäännösten toteutumiseen on myös mahdollista vaikuttaa kolmen erillisen aiemmin käsitellyn perustuslakiin kirjatun menettelyn kautta. Perustuslain 23 § mahdollistaa perusoikeuksista poikkeamisen poikkeusolojen aikana, kun taas perustuslain 73 § mahdollistaa joko perustuslain muuttamisen tai poikkeuslakimenettelyn käyttämisen. Vain osa perustuslain sisältämistä perusoikeuksista on muotoiltu erityisen täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi. Tällaisia ehdottomaan muotoon kirjoitettuja perusoikeussäännöksiä ovat muun muassa kuolemanrangaistuksen, kidutuksen ja muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kielto (PL 7.2 §), taannehtivan rikoslain kielto (PL 8 §), palautuskielto (PL 9.4 §) ja julkisen vallan velvollisuus turvata perusoikeuksien toteutuminen (PL 23 §). Perusoikeusuudistukseen liittyvässä hallituksen esityksessä kuitenkin todettiin, että: ”Tällä tavoin kirjoitettujakaan perusoikeuksia ei pääsääntöisesti ole tarkoitettu ehdottomiksi oikeuksiksi, vaan kysymys niiden rajoittamisesta ratkaistaan perusoikeuksia koskevien yleisten oppien mukaisesti.”[180]

Perustuslaki ei sisällä yleissäädöstä perusoikeuksien rajoittamisesta, mutta perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännön mukaan ”perusoikeuksien sallitut rajoitusedellytykset määräytyvät osaksi perusoikeuksia koskevien yleisten oppien ja osaksi eräisiin perusoikeussäännöksiin liittyvien, luonteeltaan kvalifioitujen lakivarausten perusteella”.[181] Oikeustieteissä yleiset opit -käsite on edelleen jokseenkin määrittelemätön ja avoin. *Jaakko Husan* mukaan yleisten oppien voidaan katsoa sijaitsevan oikeuden metatasolla, jonka takia niiden sisällöstä, tehtävistä ja asemasta voidaan löytää laajojakin mielipideeroja asiantuntijoiden välillä.[182] Perustuslainuudistukseen liittyvässä lausunnossaan perustuslakivaliokunta on tunnistanut seitsemän yleistä edellytystä perusoikeuksien rajoittamiselle. Ollakseen hyväksyttäviä rajoitusten tulee:

1. perustua lakiin;
2. olla tarkkarajaisia ja riittävän täsmällisesti määriteltyjä;
3. perusteiltaan hyväksyttäviä;[183]

[179] PeVM 25/1994 vp, s. 5.
[180] PeVM 25/1994 vp, s. 4–5; Sisäministeriö 2022, s. 22.
[181] PeVM 25/1994 vp, s. 4.
[182] Husa 2007, s. 183.
[183] Arvioitaessa rajoituksen hyväksyttävyyttä voidaan käyttää kansainvälisten tuomioistuinten, erityisesti Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen, vastaavanlaista oikeutta koskevia määräyksiä, ainakin [niiltä] osin kuin niihin sisältyy tyhjentävä luettelo ihmisoikeuksien hyväksyttävistä rajoitusperusteista. PeVM 25/1994 vp, s. 5.

4. kunnioittaa perusoikeuksien ydinaluetta,[184] eli ydinalueeseen ulottuvien rajoitusten säätäminen on kielletty;
5. olla suhteellisia ja välttämättömiä lain tavoitteiden saavuttamiseksi;
6. huomioida riittävien oikeusturvatakeiden toteutuminen; sekä
7. olla Suomea koskevien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.[185]

Yleiset rajoitusperiaatteet toimivat kollektiivisesti eli kaikkien rajoitusperiaatteiden tulee täyttyä, jotta perusoikeuden rajoitus voidaan katsoa hyväksyttäväksi. Velvoitteella rajoitusten kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuudesta perustuslakivaliokunta on sitonut suomalaisen perusoikeustulkinnan suoraan kansainväliseen oikeuteen, erityisesti Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkintaan.[186] Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ”vain ihmisoikeussopimuksen sopimusmääräyksen mukaan hyväksyttävät rajoitusperusteet voivat olla vastaavan suomalaisen perusoikeussäännöksen sallittuja rajoitusperusteita.”[187]

Kuten jo aiemmin todettu sekä PL 23 § perusoikeuspoikkeuksista poikkeusoloissa että kansainvälisestä valtavirrasta poikkeava poikkeuslakioptio mahdollistavat perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kiertämisen.[188] Vakiintuneen käytännön ja lainsäätäjän toimivaltaa rajoittavan periaatteen mukaisesti poikkeuslailla ei ole kuitenkaan katsottu voitavan ratkaista kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden välisiä ristiriitoja.[189] Perustuslakivaliokunnan rajaturvallisuuslakiin liittyvään lausuntoon asti on kansallisessa valtiosäännön tulkinnassa noudatettu linjaa, jonka mukaan: ”vaikka kansallisesti lakiehdotuksen ristiriitaisuus perustuslain kanssa voidaan poistaa säätämällä lakiehdotus poikkeuslakina lainsäätämisjärjestyksestä riippumatta – jos lakiehdotus on ristiriidassa Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten kanssa, tarkoittaa se kansainvälisen sopimuksen rikkomista”.[190]

[184] Kaikkien perusoikeuksien osalta ydinalueita ei ole määritelty ollenkaan, sillä ydinalueiden sisällöt ei ole perustuslaissa tai sen valmisteluaineistossa luettavissa, ks. Saraviita 2011, s. 140.
[185] PeVM 25/1994 vp, s. 5.
[186] PeVM 25/1994 vp, s. 5; Saraviita 2011, s. 138–139.
[187] PeVM 25/1994 vp, s. 5. Saraviita katsoo, että vaatimus ristiriidattomuudesta kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa laajentaa rajoitusperusteiden arvioinnin koskemaan kaikkia Suomea sitovia kansainvälisoikeudellisia ihmisoikeusjärjestelmiä, Saraviita 2011, s. 141.
[188] Hautamäki kuvaa poikkeuslakeja suomalaisen valtiosääntöoikeuden erityispiirteeksi, Hautamäki 2008, s. 392; Hautamäki 2009, s. 291; Jyränki 2003, s. 268–270. Poikkeuslain merkittävin rajoitus on edellä esitetysti se, että poikkeuslaki ei saa ulottua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin eli perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen tai eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä.
[189] PeVL 26/2024 vp, s. 7.
[190] PeVL 12/1982 vp, s. 4.

Tämän lausuman perusteella kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kunnioittamista ja kansainvälisten oikeuden periaatteiden noudattamista valtiotasolla ja lakeja säädettäessä on pidetty selvänä rajoituksena myös perusoikeuksista poikkeavien lakien kohdalla.[191] Tämä tulkintalinja on vastannut kansainvälisessä oikeudessa voimassa olevaa valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen (SopS 32–33/1980, Wienin yleissopimus) 27 artiklaan kodifioitua normia, jonka mukaan valtiosopimuksen osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Perustuslakivaliokunta kuitenkin totesi rajaturvallisuuslakia koskevassa lausunnossaan, että kun kyseessä on rajattu poikkeaminen ihmisoikeusvelvoitteista eduskunta voi säätää Suomen perustuslain 73 § mukaisena poikkeuslakina useiden ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ristiriitaisen lain.[192] Jälkimmäinen lausuma on todenmukainen silloin, kun kyseisille ihmisoikeusrajoituksille on hyväksyttävät perusteet kansainvälisessä oikeudessa.

4.2.2 Kansallinen turvallisuus erityisenä rajoitusperusteena

Käsite ”kansallinen turvallisuus” ilmenee perustuslain tekstissä ainoastaan kerran. Käsite on harvinaisuutensa lisäksi myös suhteellisen uusi, sillä se sisällytettiin osaksi Suomen perustuslakia vasta vuonna 2018 PL 10 §:ään tehdyn muutoksen myötä. Tätä ennen ainoa perustuslain tasoinen viittaus kollektiivisen turvallisuuden kenttään oli PL 10 § 3 momentin sisältämä käsite ”yhteiskunnan turvallisuus”. Yhteiskunnan turvallisuudella kyseisessä kontekstissa viitattiin nimenomaisesti tietyn tyyppisiin, yhteiskunnan turvallisuuden vaarantaviin rikoksiin, kuten maan- ja valtionpetosrikokset.[193] Muutoksen jälkeen uuden 10 §:n 4 momentin sisältämä kvalifioitu lakivaraus sallii lailla säädettävän välttämättömistä rajoituksista viestin salaisuuteen -- tiedon hankkimiseksi sotilaallisesta toiminnasta taikka sellaisesta muusta toiminnasta, joka vakavasti uhkaa kansallista turvallisuutta. Kyseinen rajoituslauseke siis sallii viestin salaisuuden suojan rajoittamisen viranomaisten toteuttamien tiedustelutoimintojen yhteydessä silloin kun tiedon tarpeen perusteena on kansallisen turvallisuuden intressit. Rajoituslausekkeen muotoilu vastaa tarkasti kvalifioidulle lakivaraukselle asetettua vaatimusta eli sen ”tarkoituksena on määrittää tavallisen lain säätäjän rajoitusmahdollisuus mahdollisimman täsmällisesti ja tiukasti siten, ettei perustuslain tekstissä anneta avoimempaa perusoikeuden rajoitusvaltuutta kuin välttämättä on tarpeen.”[194]

---

[191] Scheinin 1996, s. 817; myös Jyränki on todennut, että: ” Poikkeuslain muoto tehoaa vain suhteessa perustuslakeihin; hyväksyttävän säädöksen ristiriitaa kansainvälisen velvoitteen kanssa poikkeuslain muoto ei sovita.”, Jyränki 2003, s. 267.
[192] PeVL 26/2024 vp, s. 12–13.
[193] HE 309/1993 vp, s. 54. Tässä tutkimuksessa käsitteen ”yhteiskunnan turvallisuus” suhdetta muihin turvallisuuskäsitteisiin ei ole arvioitu, joten ei ole myöskään mahdollista lausua siitä, kuinka se asettuu suhteessa kansalliseen turvallisuuteen.
[194] PeVM 25/1994 vp, s. 5.

Rajaturvallisuuslaista on mahdollista tunnistaa useita perusoikeuskytkentöjä ja, koska koko laki nojaa kansallisen turvallisuuden turvaamiseen perusteena toteuttaa lain vaatimat rajoitukset, vaikuttaa kansallinen turvallisuus kaikkien näiden perusoikeuksien mahdollisten rajoitusten perusteluissa ja oikeuskohtaisessa yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen arvioinnissa. Hallituksen esityksessä lain on havaittu olevan merkityksellinen erityisesti perustuslain 6 §:n (yhdenvertaisuus), 7 §:n (oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen), 9 §:n 4 momentin (nk. palautuskielto), 21 §:n (oikeusturvan) ja 22 §:n (perusoikeuksien turvaamisvelvoite) kannalta.[195] Tämän tutkimuksen rajauksen kannalta erityisesti PL 7 §:n (oikeus elämään, henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen) ja 9 §:n 4 momenttiin (palautuskielto) kohdistuvat rajoitukset nousevat merkityksellisiksi.

Perustuslain 7 §:n 1 momentissa turvataan jokaisen oikeus elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. 2 momentti vuorostaan ehdottomasti kieltää, että ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Pykälän sisältämä kidutuksen ja ihmisarvon vastaisen kohtelun kielto koskee sekä fyysistä että henkistä kohtelua, eikä sen alaa ole rajattu ainoastaan julmiin, epäinhimillisiin ja halventaviin rangaistuksiin, vaan myös muuhun henkilöön kohdistuvaan kohteluun.[196]

Hallituksen esityksessä on arvioitu rajaturvallisuuslain suhdetta perustuslain 7 §:n 2 momentin kidutuksen kieltoon rinnastamalla oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen turvaamisen intresseihin,[197] vaikka oikeuden henkilökohtaiseen turvallisuuteen ei voida katsoa olevan samankaltainen suojattava oikeushyvä kuin kansallinen turvallisuus tai yleinen järjestys. Hallituksen esityksen perusteluiden voidaan katsoa olevan puutteelliset, erityisesti siksi, että arvioinnissa on tarkasteltu 7 §:n 2 momenttia yksinomaan suhteessa rajaturvallisuuslain 6 §:n tarkoittamaan poikkeukselliseen tilanteeseen, jossa maahantulijat pyrkivät ylittämään valtiorajan väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen. Samalla hallituksen esityksessä on kuitenkin tunnistettu, että myös kansallisen tulkinnan perusteella kidutuksen kielto on oikeus, mistä ei voida poiketa edes poikkeusoloissa.[198]

[195] HE 53/2024 vp, s. 72.
[196] HE 309/1993 vp, s. 47.
[197] HE 53/2024 vp, s. 85. Sama rinnastus on tehty laajemmin arvioidessa kansallista turvallisuutta rajoitusperusteena, HE 53/2024 vp, s. 77.
[198] HE 53/2024 vp, s. 82.

Perustuslain 9 §:n 4 momentti laajentaa 7 §:n 2 momentin sisältämän kidutuksen kiellon suojaa. 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. HE 309/1993 vp mukaan ”Palauttamiskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon. Säännöksen on katsottava kieltävän henkilön siirtämisen Suomesta myös sellaiseen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi.”[199] Kielto ei myöskään ota kantaa siihen onko ulkomaalainen maassa laillisesti vai laittomasti, minkä takia ainoina vaatimuksina pykälän soveltamiseksi tulisi pitää sitä, että 1) henkilö ei ole Suomen kansalainen ja 2) tämä on Suomen lainkäyttöpiirissä.

Palautuskielto on 7 §:n 2 momentin kiellon tavoin ehdottomaksi muotoiltu[200] ja, vaikka ”ulkomaalaisella” on monissa tilanteissa ”jokaista” suppeampi perusoikeussuoja,[201] 9 §:n 2 momentin palautuskiellon tulisi toimia viimesijaisena turvamekanismina, varmistaen asianmukainen viranomaiskäsittely. Ilman asianmukaista käsittelyä ”viranomaisen voisi olla käytännössä mahdotonta saada tietoa henkilön -- riskistä joutua -- vainotuksi tai kidutetuksi”. Rajaturvallisuuslain menettely ei takaisi tätä viimesijaista turvaa, ”vaan oikeudet toteutuisivat tältä osin valikoivasti.”[202]

Perusoikeuksien yleisiä rajoitusperiaatteita tarkastellessa kansallinen turvallisuus ei näyttäydy itsenäisenä perusoikeuksien rajoitusperusteena, vaan jokainen mahdollinen rajoitus tulee arvioida välillisesti muiden perusoikeuksien yleisten rajoitusperiaatteiden kautta. Kansallinen turvallisuus on kuitenkin mahdollista kytkeä erityisesti perusoikeuksien yleisenä rajoitusperusteena tunnistetun hyväksyttävyyden arviointiin, sillä perustuslakivaliokunta on sitonut hyväksyttävyyden kriteerin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sisältämiin hyväksyttyihin rajoitusperusteisiin.[203] Kansallinen turvallisuus on useissa ihmisoikeussopimuksissa tunnistettu ihmisoikeuksien hyväksytyksi rajoitusperusteeksi.

Vaikka kansallinen turvallisuus voi täyttää perusoikeuksien rajoittamiseksi vaadittavan hyväksyttävyyden vaatimuksen, on hallituksen esityksen perusteluiden perusteella havaittavissa muita

[199] HE 309/1993 vp, s. 52.
[200] Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 20/2017 vp tunnustanut palautuskiellon ehdottomuuden, ja todennut että ”ehdottomuutta ei tule tehdä suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palautuskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen.”, s. 7–8.
[201] Saraviita 2011, s. 176.
[202] HE 53/2024 vp, s. 41
[203] PeVM 25/1994 vp, s. 5.

merkittäviä ongelmia yleisten rajoitusedellytysten täyttymisessä. Erityisesti ongelmallisena voidaan nähdä perusoikeuksien ydinalueen kunnioituksen, suhteellisuuden ja välttämättömyyden sekä ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisuuden vaatimukset. Nämä havainnot selittävät pitkälti sitä miksi rajaturvallisuuslaki on säädetty poikkeuslakimenettelyä käyttäen.

Perusoikeusvaliokunta on edellä esitetyistä ongelmista huolimatta katsonut, että: ″Mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy perustuslakivaliokunnan mukaan[204] olla oikeus ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat vaaran torjumiseksi välttämättömiä, vaikka välttämättömät torjuntatoimenpiteet näyttäisivät olevan ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, jos niitä laadittaessa ja niihin sitouduttaessa kyseisen kaltaista vakavaa varaa aiheuttavaa toimintaa ei ole osattu ottaa huomioon.”[205]

Välineellistettyä maahantuloa ja sen aiheuttamaa riskiä kansalliselle turvallisuudelle arvioitaessa lainsäätäjän on syytä olla erityisen huolellinen, sillä esimerkiksi Pakolaisneuvonta ry:n esittämän näkökulmien mukaan esimerkiksi se, että vieras valtio päästää henkilöitä valtioiden väliselle raja-alueelle ilman asianmukaisia matkustusasiakirjoja ei yksinomaan riitä ilmentämään maahanmuuton tahallista välineellistämisestä valtion toimesta toista valtiota vastaan.[206] Välineellistetyn maahantulon ollessa tosiasiallisesti sitä toimintaa, johon rajaturvallisuuslain toimivaltuuksilla pyritään vastaamaan, maahan pyrkivät yksilöt ovat tunnistettavasti vieraan valtion vihamielisen toiminnan keskiössä, vaikka kenenkään yksittäisen maahantulijan ei voitaisi lähtökohtaisesti katsoa muodostavan uhkaa kansalliselle turvallisuudelle.[207]

---

[204] PeVL 26/2024 vp, s. 13.

[205] PeVL 26/2024 vp, s. 13; PeVL 29/2024 vp, s. 2–3. Perustuslakivaliokunta vetoaa tässä siihen, että kansainväliset tuomioistuimet eivät ole vielä käsitelleet tapauksia, jotka koskevat ”välineellistettyä maahantuloa”. Kuitenkin esimerkiksi Suomen Punainen Risti on lausunnossaan rajaturvallisuuslaiksi todennut, että vaikka välineellistetty maahantulo aiheuttaisi uhkan kansalliselle turvallisuudelle, ei se oikeuta toimenpiteiden summaariseen kohdistamiseen mahdollisesti suojelun tarpeessa oleviin henkilöihin, vaan yksilön riski turvallisuudelle on edelleen arvioitava yksilöllisin perustein, SPR 2024.

[206] Ks. mm. Pakolaisneuvonta ry 2025.

[207] Poliisihallitus on katsonut, että välineellistetyn maahantulon avulla pyritään vaikuttamaan yhteiskunnan koheesioon sekä mahdollistaa vieraan valtion lukuun käytettävien yksilöiden soluttautuminen Suomen valtionalueelle, Poliisihallitus 2025. Vaikka molemmat voidaan perustellusti nähdä kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvina uhkina, ne eivät edelleenkään toimi riittävinä oikeutuksina estämään laitonta maahantuloa, erityisesti, kun tunnistetaan, että valtion oma toiminta voi vaikuttaa myös yhteiskunnan koheesioon. Greenhillin aiemmin esitelty ”*hypocrisy cost*” on esimerkki tilanteesta, jossa valtion oma toiminta mahdollisesti edesauttaa yhteiskunnan koheesion heikkenemiseen, ks. Greenhill 2010, s. 4. On tunnistettava, että kansallista turvallisuutta uhkaavien yksilöiden lukumäärää välineellistettyjen maahantulijoiden joukossa ei ole mahdollista arvioida luotettavasti ilman, että maahantulijoiden hakemukset kansainvälisestä suojelusta otetaan vastaan ja käsitellään asianmukaisesti.

Välineellistetyn maahantulon kontekstissa uhka kansalliselle turvallisuudelle muodostuu ensisijaisesti niistä tarkoitusperistä, joita edistääkseen vieras valtio sallii tai edesauttaa maahantulijoiden pääsyä Suomen valtionrajalle. Joissain tilanteissa yksittäinen henkilö tai joukko ihmisiä voi muodostaa uhan kansalliselle turvallisuudelle, mutta tämän uhan olemassaolo on todettava yksilöllisen menettelyn kautta, eikä tällöin voida katsoa olevan kysymys välineellistetyn maahantulon aiheuttamasta uhasta kansalliselle turvallisuudelle.

5 KANSALLINEN TURVALLISUUS IHMISOIKEUKSIEN RAJOITUSPERUSTEENA

5.1 Yleisiä huomioita kansainvälisestä valtiosopimusoikeudesta

Kansainvälinen oikeus perustuu 1) kansainvälisiin yleis- ja erityissopimuksiin, 2) tapaoikeuteen sekä 3) yleisiin oikeusperiaatteisiin. Myös oikeudelliset ratkaisut ja asiantuntijoiden tuotokset ovat hyväksytty apukeino oikeussääntöjen sisällön määrittelemisessä.[208] Kansainväliset yleis- ja erityissopimukset eli valtiosopimukset ovat erityisessä asemassa kansainvälisen oikeuden normien sisältöjen tulkinnassa, sillä ne esittävät kunkin osapuolen velvoittaviksi hyväksymät oikeussäännöt kirjallisessa muodossa. Valtiosopimusten velvoittavuus ja velvoitteen syntyminen ovat sekä kansainvälisoikeudellisesti että kansallisen valtiosääntöoikeuden herättävät kiinnostavia kysymyksiä.[209] *Antero Jyrängin* mukaan:

> ”Kansainvälinen oikeus -- lähtee yksinkertaisesti siitä, että valtioiden on noudatettava kansainvälisoikeudellisia velvoitteitaan. Yksittäisen valtion ratkaistavaksi jää, millaisella tekniikalla tämä noudattaminen turvataan.”[210]

Kansainvälisessä oikeudessa valtiosopimusoikeuden keskeiset säännöt ja periaatteet on kodifioitu Wienin yleissopimukseen. Tämä kansainvälinen sopimus on erinomainen esimerkki olemassa olevaa tapaoikeutta kodifioivasta valtiosopimuksesta.[211] Suurimmasta osasta sopimukseen sisällytettyjen säännösten tapaoikeudellisista ulottuvuuksista ja asemasta oli sopimuksen sisällön valmistelusta vastaavassa kodifikaatiokonferenssissa oltu lähestulkoon yksimielisiä. Lopulliseen sopimukseen tehtiin vain yksittäisiä aikakauden mukaisia sisältöuudistuksia. Suurin tarve punninnalle on mitä ilmeisimmin liittynyt valtiosopimuksista irtisanoutumista koskeviin artikloihin.[212]

---

[208] Kansainvälisen tuomioistuimen perussääntö (SopS 1/1956), 38 artikla.
[209] Jyränki 2003, s. 332, tämä on tunnistettu myös
[210] Jyränki 2003, s. 328; Eduskunnan ulkoasiainvaliokunta (UaV) on myös todennut, että ”kansainvälisen oikeuden kannalta valtion kansainväliseen velvoitteeseen sitoutumisen muodolla ei ole merkitystä”, UaVL 6/1998 vp, s. 7.
[211] Vaikka tapaoikeus on itsenäinen kansainvälisen oikeuden lähde, on tapaoikeutta kodifioivilla tai vahvistavilla valtiosopimuksilla merkittävä asema säännösten sisällön tulkinnassa. Vahvistaessaan kansainvälistä tapaoikeutta, valtiosopimusten sisältämien määräysten sitovuus voi olla sopimusta ja sopimusosapuolia laajempi tapaoikeuden sitovuuden periaatteiden mukaan.
[212] Zemanek 2009.

Valtiosopimukset asettavat niihin sitoutuneille[213] valtioille *pacta sunt servanda* -periaatteen mukaisesti velvoitteen toimia sopimusmääräysten mukaisesti.[214] Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että valtioiden tulisi ottaa sopimukset annettuna eikä niillä olisi mahdollisuutta vaikuttaa sopimusten soveltamisalaan.[215] Ensisijaisesti, valtiosopimukseen sitoutuminen on valtion vapaasti tehtävä valinta eli muut valtiot eivät voi pakottaa valtioita hyväksymään ja ratifioimaan valtiosopimuksia. Esimerkiksi, vaikka valtiosopimukseen liittyvä valtio ei olisi ollut mukana sopimuksen valmisteluprosessissa, voidaan tälle varata sopimukseen liittyessä mahdollisuus tehdä varaumia sopimuksen sisältöön.[216]

Edes kansainvälisen sopimuksen varaukseton hyväksyminen ei tarkoita sitä, että valtion valta rajoittaa sopimusvelvoitteiden täytäntöönpanoa tai oikeuksien toteutumista käytännössä olisi olematon. Valtioiden on mahdollista ”mukauttaa” valtiosopimuksen soveltamisalaa eri keinoin, mutta nämä mukautustekniikat eivät kuitenkaan saa vaarantaa valtiosopimuksen kokonaisuutta. Valtiosopimuksia koskevan yleisen tulkintasäännön 1 kohdan mukaan valtiosopimustasopimusta on tulkittava vilpittömässä mielessä ja antamalla valtiosopimuksessa käytetyille sanonnoille niille kuuluvassa yhteydessä niiden tavallinen merkitys, sekä valtiosopimuksen tarkoituksen ja päämäärän valossa.[217]

Valtiosopimuksien mukautustekniikoina valtioiden voi olla mahdollista keskeyttää kansainvälisen velvoitteen soveltaminen tai täytäntöönpano tai irtisanoutua kansainvälisistä sopimuksista.[218] Jotkut kansainväliset sopimukset sisältävät erityisen määräyksen sopimuksen irtisanomisesta. Tällaisen irtisanomisehdon puuttuessa, valtiosopimuksesta ei lähtökohtaisesti ole mahdollista luopua,[219] paitsi vetoamalla *rebus sic stantibus* -periaatteeseen. *Rebus sic stantibus* -periaatteeseen vedotessa osapuoli vetoaa perustavanlaatuiseen muutokseen sopimuksen tekohetkellä vallinneissa olosuhteissa ja niissä syissä, jotka ovat toimineet olennaisena perusteena sopimukseen sitoutumiselle. *Rebus sic stantibus*

[213] Sitoutumisesta voidaan käyttää sopimuksen mukaan vaihtoehtoisia käsitteitä, kuten ratifiointi, hyväksyminen tai liittyminen, SopS 33/1980, 2 artiklan 1 kohdan b alakohta.
[214] SopS 33/1980, 26 artikla. Periaatteeseen lisäksi jo aiemmin lyhyesti mainittu negatiivisen velvoittavuuden ulottuvuus (artikla 27), jonka mukaan: ”Osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle.”, SopS 33/1980, 27 artikla. Molemmista ulottuvuuksista, ks. Scheinin 1991, s. 296, erityisesti alav. 18. Suomen perustuslain 94 §:n 3 momentin lausuma ilmaisee, että kansainvälinen velvoite ei saa vaarantaa valtiosäännön kansanvaltaisia perusteita, mutta UaV on katsonut, että kyseinen perustuslain säädös ei kuitenkaan anna Suomelle oikeutta irtautua muodollisesti hyväksytyistä valtiosopimuksista vetoamalla sopimuksen valtiosäännön perusteiden vastaisuuteen, UaVL 6/1998 vp, s. 6.
[215] Higgins puhuu mukautustekniikoista (*techniques of accommodation*), joiden avulla valtiot voivat vaikuttaa kansainvälisten sopimusten soveltamisalaan esimerkiksi tilanteissa, joissa on välttämätöntä tasapainottaa ihmisoikeuksia valtion tarpeiden kanssa, Higgins 1977, s. 281.
[216] Varaumien tekemisestä valtiosopimuksiin tarkemmin mm. SopS 33/1980, artiklat 19–23, sekä YK:n ihmisoikeuskomitean yleiskommentti no. 24, CCPR/C/21/Rev.1/Add.6.
[217] SopS 33/1980, 31 artikla.
[218] SopS 33/1980, artiklat 54–64.
[219] SopS 33/1980, 56 artikla.

-periaate ei koske ainoastaan sopimuksista irtisanoutumista, vaan siihen voidaan vedota myös perusteena keskeyttää valtiosopimuksen soveltaminen.[220] Olosuhteiden olennaiseen muutokseen on kuitenkin mahdollista vedota vain, jos:

> a) tällaiset olosuhteet ovat muodostaneet olennaisen perusteen osapuolten suostumukselle valtiosopimuksen noudattamiseen; ja
> b) muutoksesta seuraa valtiosopimukseen perustuvien vielä täyttämättömien velvoitusten jyrkkä muutos.[221]

Perustuslakivaliokunnan toteamus, että sen mielestä valtiolla on oikeus tehdä ihmisoikeuksien kanssa ristiriitaisia ratkaisuja niiden ollessa välttämättömiä tilanteissa, joissa ihmisoikeussopimuksia laadittaessa ja niihin sitouduttaessa sen kaltaista vaaraa aiheuttavaa toimintaa johon valtio pyrkii reagoimaan ei ole osattu ottaa huomioon, tuntuisi viittaavan *rebus sic stantibus*-periaatteeseen. Tähän ei ole kuitenkaan hallituksen osalta otettu kantaa, joten lain säätämisen taustalla ei voida katsoa olevan tätä vastaava tilanne. Vaikka hallitus vetoaisi kyseiseen periaatteeseen joko irtisanoutuakseen kansainvälisestä sopimuksesta tai keskeyttääkseen sellaisen soveltamisen, ei valtiolla kuitenkaan ole oikeutta irtisanoutua tai jättää soveltamatta niitä sopimuksen osia, jotka heijastavat kansainvälisen tapaoikeuden säädöksiä.[222] Kansainvälisen tapaoikeuden alaan kuuluvista säädöksistä erityisasemassa ovat ehdottomat *ius cogens* -normit.[223]

Useat valtiosopimukset mahdollistavat valtioille itsenäisen harkintavallan käytön sopimuksen mukauttamiseksi sopimusartikloiden sisältämien rajoituslausekkeiden kautta. Usein sopimukset myös sallivat sopimuksesta poikkeamisen kansallisen yleisen hätätilan aikana siten, että sopimusvaltio pysyy muodollisesti osana sopimusta ilman velvoitetta noudattaa sopimusvaatimuksia.

Perusoikeussäädöksiä uudistettaessa vuonna 1993, merkittävää vaikutusta oli tavoitteella harmonisoida kotimainen perusoikeussäännöstö Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusnormistojen kanssa. Vaikka Suomen perustuslaki ei edelleenkään sido kansallista lainsäädäntöä suoraan kansainväliseen oikeuteen,[224] perusoikeusuudistuksen valmisteluaineistossa tästä huolimatta tunnistettiin,

---

[220] SopS 33/1980, 62 artikla; Jyränki 2003, s. 329.
[221] SopS 33/1980, 62 artikla.
[222] SopS 33/1980, 43 artikla.
[223] Myös ”*jus cogens*”.
[224] Suomen perustuslaissa ei ole Jyrängin ”luovutuslausekkeeksi” kutsumaa kirjausta, jolla vahvistettaisiin kansainvälisen oikeuden etusija suhteessa kansalliseen oikeuteen. Tämän kaltaisia lausekkeita on löydettävissä useista muista eurooppalaisista valtiosäännöistä, Jyränki 2003, s. 90–93.

että ”kansainvälinen oikeus ja Suomen kansainväliset velvoitteet asettavat merkittäviä rajoituksia Suomen toimintavapaudelle eri aloilla”.[225] Scheinin on korostanut, että koska Suomen valtiosääntö sisältää edelleen mahdollisuuden säätää poikkeuslakeja, on tärkeä ymmärtää, että siitä huolimatta vaikka kotimainen perusoikeussäännöstö on saatettu sisällöllisesti monilta osin kansainvälisten ihmisoikeusnormien kanssa vastaavaksi, ihmisoikeussopimuksista yhä seuraa itsenäisiä oikeusvaikutuksia, joilla voi olla vaikutusta erityisesti lainsäätäjän tehtävään.[226]

Vaikka kansainväliset sopimukset ovat valtionsisäisesti muodollisesti samassa asemassa kuin tavalliset lait, ovat ne samanaikaisesti kansallisesta lainsäädännöstä riippumattomia. Tästä seuraa, että Suomi on kansainvälisesti hyväksymiensä sopimusvelvoitteiden sitoma.[227] Jyränki onkin todennut, että vaikka kansallinen lainsäädäntö ei sisällä säädöksiä kansainvälistä velvoitetta rikkovan lain pätevyydestä estävät kansainväliset velvoitteet kuitenkin lainsäätäjää hyväksymästä sopimusvelvoitteita rikkovan kansallisen säädöksen. Tämä rajoitus seuraa ainakin aiemmin vakiintuneeksi nähdystä periaatteesta, jonka nojalla kansainvälistä sopimusvelvoitetta ei voi syrjäyttää poikkeuslailla tai poikkeuslain nojalla. Halutessaan säätää velvoitteesta poikkeava säädös ilman, että tälle on kansainvälisestä sopimuksesta lähtöisin olevaa perustetta, on lainsäätäjän ensisijassa poistettava velvoite kansainvälisen oikeuden mukaisessa järjestyksessä.[228]

5.2 Ihmisoikeuksien rajoittamiseen häiriötiloissa liittyviä yleisiä oppeja

> Whatever designation of absoluteness we give to the rights of man – whether we call them fundamental, inherent, natural, or inalienable – they cannot be absolute. For they have a meaning only in relation to man living in society under the shelter of the political organization of the State. Even his fundamental rights must be exercised with due regard to the rights of others and to the safety and the welfare of the State.[229]

Kuten rajaturvallisuuslain perusteluissa on nostettu esiin, valtioiden suvereniteetin eli täysivaltaisuuden voidaan nähdä toimivan edellytyksenä sille, että valtio kykenee turvaamaan sekä oman olemassaolonsa jatkuvuuden että ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen.[230] Suomen on kuitenkin katsottu

[225] HE 1/1998 vp, s. 71.
[226] Scheinin 1996, s. 820.
[227] PeVL 2/1990 vp, s. 2; Scheinin 1988, s. 157.
[228] Jyränki 2003, s. 342–343.
[229] Lauterpacht 1945, s. 183–184, kuten viitattu teoksessa McDougal – Lasswell – Chen 1977, s. 188. Myös Higgins on todennut, että: ”Historically, instruments on human rights have always acknowledged that the individual’s rights must be matched by his duties to the community of which he is a part”, Higgins 1977, s. 283.
[230] PeVL 14/2025 vp, s. 3.

luopuneen osasta absoluuttista täysivaltaisuuttaan[231] liittymällä osaksi erilaisia kansainvälisiä sopimuksia ja yhteistyömekanismeja, ja sitoutuneen siten osaksi ylikansallisia päätöksentekojärjestelmiä. Tämä kehitys on haastanut suvereniteetin käsitteen määrittelyn, eikä ole tavatonta törmätä puheeseen suvereniteetin paradoksaalisuudesta.[232] Suvereniteetin käsitteen tulkinnassa tapahtunut muutos on kuitenkin huomioitu jo perustuslain uudistuksen yhteydessä,[233] eikä PL 1 §:n 1 momenttia tai valtion täysivaltaisuuden nykytilaa tule lukea absoluuttisen täysivaltaisuuden käsitteen luoman kehyksen kautta.

Tarve löytää tasapaino valtioiden suvereenin oikeuden puolustaa itseään ja hätätilaoikeuksien väärinkäytön estämisen välillä on tunnistettu yhdeksi kansainvälisen oikeuden häiriötilojen sääntelyyn liittyvistä keskeisistä tehtävistä. Tästä syystä suureen osaan kansainvälisistä sopimuksista on jo niiden valmisteluvaiheessa sisällytetty hätätila-artikloina yleisemmin tunnettuja erityissäännöksiä.[234] Sekä KP-sopimus että EIS sisältävät tämänkaltaiset erityissäännökset, jotka sallivat sopimusosapuolten poiketa sopimuksen määräyksistä yleisen hätätilan aikana. Nämä artiklat ovat KP-sopimuksen 4 artikla ja EIS 15 artikla. Kuten PL 23 §, myös näiden artikloiden käyttöala on sidottu yleiseen hätätilaan tai kansallisesti poikkeusoloina tai puolustustilana tunnettuun vakavaan yhteiskunnan turvallisuustilaan. Hätätila-artikloiden mukaisesta poikkeamisesta ihmisoikeuksista ja ihmisoikeussopimusvelvoitteista käytetään vakiintuneesti nimitystä *derogation*.[235]

KP-sopimuksen 4 artikla sallii sopimusosapuolten poiketa sopimusvelvoitteista ja sopimuksesta johtuvista ihmisoikeussitoumuksista yksipuolisella päätöksellä tiettyjen edellytysten täyttyessä.[236] KP-sopimus ei aseta muodollisia vaatimuksia hätätilan julistamiseksi noudatettavalle prosessille, vaikka se vaatii, että yleinen hätätila on julistettu voimaan artiklaa sovellettaessa, vaan julistamisen muotoseikat jäävät jokaisen sopimusvaltion kansallisen sääntelyn varaan.[237] Suomen voi olla mahdollista poiketa suuresta osasta KP-sopimuksen velvoitteista sopimuksen 4 artiklan perusteella, jos se on julistanut voimaan valmiuslain mukaiset poikkeusolot tai puolustustilalaissa tarkoitetun puolustustilan, eikä rajoittava toimenpide ole ristiriidassa valtioon kohdistuvien muiden kansainvälisten oikeuden

[231] *Jorge Núñez* esittää, että käytännössä ei ole tai ole ollut olemassa valtiota, joka olisi absoluuttisesti täysivaltainen, vaan, että tosiasiassa kaikkiin suvereeneihin valtioihin läpi historian on kohdistunut rajoituksia, joiden takia niillä ei ole mahdollisuutta käyttää rajoittamatonta valtaa. Jo se, että kansainvälisessä yhteisössä on myös muita suvereeneja valtioita, toimii tosiasiallista täysivaltaisuutta rajoittavana tekijänä, Núñez 2014, s. 646–649.
[232] Mutanen 2009, s. 394.
[233] HE 1/1998 vp, s. 71–72.
[234] Nowak 1993, s. 74.
[235] Higgins 1977, s. 281.
[236] Ks. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.
[237] Hannikainen 1988, s. 120.

mukaisten velvoitusten kanssa tai merkitse pelkästään rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon tai yhteiskunnalliseen syntyperään perustuvaa syrjintää.[238] Niissä häiriötiloissa, joiden aikana valtio ei voi tai ei halua julistaa voimaan yleistä hätätilaa, ei sopimusosapuoli voi myöskään turvautua KP-sopimuksen erityissäännökseen.

EIS:n 15 artikla ei edellytä KP-sopimuksen ja PL 23 §:n tavoin virallisen hätätilan voimassaoloa. EIT on tulkintakäytännössään kuitenkin katsonut muodollisen hätätilajulistuksen olevan toivottava.[239] 15(1) artiklan muotoilu yleisestä kansakunnan elämää uhkaavasta hätätilasta kuitenkin viittaa siihen, että artiklan käyttöönottokynnys on pitkälti sama kuin kansallisessa valmiuslaissa tai KP-sopimuksen 4 artiklassa. Koska sanamuodon tulkinnan voidaan katsoa oleva yhteneväinen KP-sopimuksen 4 artiklan kanssa, ja poikkeamiset EIS:n ihmisoikeusvelvoitteista on sidottu artiklan 1 kohdan mukaisesti myös muihin sopimusvaltioon kohdistuviin kansainvälisoikeudellisiin velvoitteisiin, johtaa tämä tosiasiallisesti siihen lopputulokseen, että halutessaan poiketa EIS:n asettamista sopimusvelvoitteista sen sisältämän hätätila-artiklan perusteella Suomessa tulisi olla julistettuna voimaan yleinen hätätila sekä kansallisen lainsäädännön että KP-sopimuksen 4 artiklan asettamien vaatimusten mukaisesti.[240]

Nämä keskeiset kansainväliset ihmisoikeussopimukset mahdollistavat kuitenkin hätätiloissa toteutettavien poikkeusten lisäksi myös ihmisoikeuksien ja sopimusvelvoitteiden rajoittamisen (*limitation*) tai mukauttamisen (*clawback*) tavalla tai toisella tietyissä tilanteissa ja tiettyjen ehtojen ja edellytysten täyttyessä. *Evan Criddle* on esittänyt kysymyksen, miksi joistain valtiosopimusten asettamista velvoitteista on mahdollista poiketa vain yleisen hätätilan eli poikkeusolojen aikana, kun taas toiset oikeudet mahdollistavat niistä poikkeamisen myös normaalioloissa.[241] Erityisesti, halutessaan rajoittaa sopimuksissa suojeltuja oikeuksia yleistä hätätilaa vakavuudeltaan lievemmissä häiriötiloissa on valtion velvollisuus toteuttaa tarvitsemansa rajoitukset ensisijaisesti näiden normaalioloissa poikkeamisen sallivien sopimuksen yksittäisten artikloiden sisältämien oikeuskohtaisten rajoituslausekkeiden puitteissa.[242] Koska valtiosopimusten velvoitukset saattavat erota toisistaan myös pääosin saman sisältöisestä oikeudesta säätäessään, niin silloin jos valtio on sitoutunut useampaan samanaikaisesti

[238] Näiden rajoitusten lisäksi KP-sopimuksen 4 artiklan 2 kohdassa on lueteltu oikeuksia, joista poikkeaminen ei ole mahdollista edes yleisen hätätilan aikana ja artiklan 3 kohta velvoittaa valtiota toimittamaan muille yleissopimuksen sopimusvaltioille tiedon niistä määräyksistä, joista on poikettu, ja niistä syistä, jotka ovat aiheuttaneet toimenpiteet.
[239] Hannikainen 1988, s. 120. EIS:n 15(3) artiklasta kuitenkin kohdistuu valtioihin ilmoitusvelvollisuus eli valtioiden tulee aina 15 artiklaa käyttäessään antaa Euroopan neuvoston pääsihteerille tiedonanto artiklan perusteella tehtävistä poikkeavista toimista, näihin toimiin johtaneista syistä sekä siitä milloin poikkeavista toimista on luovuttu ja sopimus on jälleen voimassa kokonaisuudessaan.
[240] Hannikainen 1988, s. 125–126.
[241] Criddle 2016a, s. 3.
[242] Scheinin 1988, s. 156.

voimassaolevaan sopimukseen, on sen käytännössä sovellettava kussakin yksittäisessä tapauksessa sitä sopimusta, joka asettaa sille tiukempia velvoitteita.[243]

Hätätila-artiklan perusteella tehtyyn hätätilapoikkeukseen kohdistuu erityisiä välttämättömyyden, suhteellisuuden ja keston rajallisuuden ehtoja. Normaalioloissa ja ns. tavallisten rajoituslausekkeiden kautta toteutettavat rajoitukset voivat olla luonteeltaan pysyvämpiä ja pidempikestoisia kuin sopimusten hätätila-artikloiden puitteissa tehdyt poikkeamiset, joiden tulee olla välttämättömiä ja kestoltaan rajattuja.[244]

5.3 Kansallinen turvallisuus hyväksyttävänä rajoitusperusteena

Kansallisen turvallisuuden sisällölle – eli sille minkä kaiken voidaan katsoa muodostavan rajoittamisen oikeuttavan uhkan kansalliselle turvallisuudelle – ei ole muodostunut selkeitä arviointikriteereitä. Tämä johtuu siitä, että kansallisen turvallisuuden uhkien ja niiden estämiseksi vaadittavien toimenpiteiden oikeutuksen ja oikeasuhtaisuuden arvioiminen ei ole yksiselitteistä ja vaatii lähtökohtaisesti aina tapauskohtaista lähestymistä.[245] Myös uhkien arvioimisessa ja toimenpiteiden perusteena käytetyn tiedon luonne, erityisesti salassapidettävyys, voi vaikeuttaa toimenpiteiden oikeudellista arviointia. Kansallinen turvallisuus ei kuitenkaan anna valtioille *carte blanche* -oikeutusta toimia kansainvälisten sopimusten tai kansallisen lainsäädännön vastaisesti. Vaikka kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkintakäytäntö on sallinut valtioille merkittävää liikkumavaraa (*margin of appreciation*) kansalliseen turvallisuuteen liittyvässä päätöksenteossa, kaikkien valtion toteuttamien toimien on kuitenkin kestettävä juridista arviointia.[246]

Useat valtiosopimukset sallivat sopimuksesta johtuvien oikeuksien ja velvoitteiden rajoittamisen tai niistä poikkeamisen nimenomaan kansallisen turvallisuuden perusteella (*security exception*). Sekä KP-sopimuksen että EIS:n artikloissa tämä rajoitusmahdollisuus ilmenee pääsääntöisesti oikeuskohtaisissa rajoituslausekkeissa.[247] Rajoituslausekkeiden hyödyntämistä erityisesti KP-sopimuksen osalta ohjaavat pitkälti Siracusan periaatteissa yleisesti tunnistetut tulkintaperiaatteet:

---

[243] Eli rajoituksen hyväksyttävyys määräytyy ns. vähemmän sallivan sopimuksen sisällön mukaan, Hannikainen 1988, s. 125.
[244] Hannikainen 1988, s. 111–112. On myös otettava huomioon, että kestoltaan rajattu ei tarkoita sitä, että rajoituksen voimassaololle on selvä päättymispäivämäärä, vaan käsitteellä viitataan enemminkin ”väliaikaiseen”, eli oikeuteen tai velvoitteeseen tehty rajoitus tai poikkeama poistuu käytöstä heti kun rajoitus ei enää täytä välttämättömyyden vaatimusta, Criddle 2016b, s. 39.
[245] Eisenhut 2010, s. 459.
[246] *Ibid.* s. 463.
[247] Higgins 1977, s. 283.

1. Vain yleissopimuksen sisältämät rajoitukset tai rajoitusperusteet ovat sallittuja.
2. Yleissopimuksessa mainitun rajoituksen laajuutta ei tule tulkita siten, että oikeuden ydinalue vaarantuu.
3. Kaikkien rajoituslausekkeiden tulkinnassa on toteutettava ihmisoikeusmyönteistä tulkintaa.
4. Kaikkia rajoituksia tulkitaan kohteena olevan oikeuden valossa ja asiayhteydessä.
5. Kaikkien yleissopimuksessa turvattujen oikeuksien rajoitusten on perustuttava lakiin, ja niiden on oltava yhdenmukaisia sopimuksen tavoitteiden ja tarkoitusten kanssa.
6. Mitään yleissopimuksen sallimista rajoituksista ei saa käyttää muuhun tarkoitukseen kuin siihen, mitä varten se on määrätty.
7. Rajoituksia ei saa soveltaa mielivaltaisesti.
8. Kaikkien rajoitusten on turvattava riittävät oikeusturvatakeet rajoitusten väärinkäytön riitauttamiseksi ja oikaisemiseksi.
9. Mikään yleissopimuksessa tunnustetun oikeuden rajoitus ei saa olla 2 artiklan 1 kappaleen tarkoittamalla tavalla syrjivä.
10. Silloin, kun yleissopimus määrää oikeuteen kohdistuvan rajoituksen ”välttämättömyydestä” tarkoitetaan tällä, että rajoitus:

(a) perustuu johonkin niistä perusteista, jotka on rajoitettavaa oikeutta koskevassa artiklassa tunnistettu kyseisen oikeuden hyväksyttäviksi rajoitusperusteiksi;
(b) vastaa pakottavaan yleiseen tai yhteiskunnalliseen tarpeeseen;
(c) tavoittelee oikeutettua päämäärää; ja
(d) on oikeasuhtainen tavoitteeseen nähden.

Kaikkien arvioiden rajoituksen välttämättömyydestä tulee perustusta objektiivisiin harkintoihin.
11. Rajoitusta sovellettaessa valtio ei saa käyttää rajoittavampia keinoja kuin on tarpeen rajoituksen tarkoituksen toteuttamiseksi.
12. Todistustaakka rajoitusten oikeutuksesta on valtioilla.
13. Yleissopimuksen 12 artiklan vaatimus siitä, että rajoitusten on oltava yhdenmukaisia muiden yleissopimuksessa tunnustettujen oikeuksien kanssa sisältyy myös muihin yleissopimuksessa tunnustettuihin oikeuksiin kohdistuviin rajoituksiin.
14. Yleissopimuksen rajoituslausekkeiden ei katsota mahdollistavan ihmisoikeuksien rajoittamista enempää kuin mikä on muissa valtioita sitovissa kansainvälisissä velvoitteissa sallittua.[248]

[248] ICJ 1985, s. 6–7.

Kuusi KP-sopimuksen artiklaa sallii oikeuksien rajoittamisen nimenomaan kansallisen turvallisuuden (*national security*) perusteella ilman hätätila-artiklan käyttöönottoa.[249] Nämä artiklat koskevat liikkumisen vapautta (12 artikla), laillisesti maassa olevien muiden valtioiden kansalaisten maasta poistoa (13 artikla), oikeudenkäynnin julkisuutta (14(1) artikla), sananvapautta (19(2) artikla), kokoontumisen vapautta (21 artikla), yhdistymisen vapautta (22 artikla). Siracusan periaatteiden mukaan ”kansallinen turvallisuus” -rajoituslausekkeen tulkinnassa tulee tarkastella yleisten tulkintaperiaatteiden lisäksi seuraavia edellytyksiä:

> 1. Kansalliseen turvallisuuteen voidaan vedota oikeuksien rajoitusperusteena ainoastaan silloin kuin rajoittavat toimenpiteet turvaavat valtion olemassaoloa, tai sen alueellista tai poliittista itsenäisyyttä väkivallalta tai sen uhkalta.
> 2. Kansalliseen turvallisuuteen ei voi vedota oikeuksien rajoitusperusteena kyseessä ollessa paikallinen tai suhteellisen eristäytynyt uhka lakiin ja järjestykseen.
> 3. Kansallista turvallisuutta ei voi käyttää perusteena (*pretext*) kohdistaa epämääräisiä tai mielivaltaisia rajoituksia ja siihen voidaan vedota ainoastaan, jos on olemassa riittävät ja tehokkaat oikeussuojakeinot rajoitusten väärinkäyttöä vastaan.[250]

Artikloiden 12, 19, 21 ja 22 rajoitusperusteisiin kohdistuu edellä mainittujen edellytysten lisäksi lailla säätämisen ja välttämättömyyden kriteerit.

EIS:n kansalliseen turvallisuuteen rajoitusperusteena viittaavat artiklat koskevat oikeudenkäynnin julkisuutta (6(1) artikla), oikeutta yksityis- ja perhe-elämän kunnioitukselle (8 artikla), sananvapautta (10 artikla), sekä kokoontumisen ja yhdistymisen vapautta (11 artikla). Myös sopimuksen neljännen pöytäkirjan 2 artiklan liikkumisenvapautta ja seitsemännen pöytäkirjan ulkomaalaisten karkottamiseen liittyviä oikeussuojakeinoja koskevassa 1 artiklassa kansallinen turvallisuus on erikseen mainittu hyväksyttävänä rajoitusperiaatteena.

EIT:n vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan oikeuksien rajoittaminen yleisen hätätilan ulkopuolella on mahdollista ainoastaan silloin kun laki sen sallii. Lainmukaisuuden osavaatimuksina katsotaan, että rajoituksen tulee 1) perustua kansalliseen lainsäädäntöön, säädösten tulee olla 2)

[249] Poiminta on tehty englanninkielistä tekstiä (ICCPR, 999 UNTS 171) käyttäen, koska suomenkielisessä käännöksessä ”*national security*” on käännetty artikkelista riippuen joko ”valtion turvallisuus” (12 ja 19(2) artiklat) tai ”kansallinen turvallisuus” (13, 14(1), 21 ja 22 artikla). On myös huomioitava, että, toisin kuin suomenkielinen käännös, englanninkielinen versio sopimustekstistä on todistusvoimainen (kuten myös kiinan, ranskan, venäjän ja espanjankieliset viralliset käännökset, KP-sopimus, 53 artikla), jolloin käsitteiden käyttöä ja merkitystä tarkastellessa sen sanamuotojen tarkastelu on suomenkielistä asianmukaisempaa.
[250] ICJ 1985, s. 8.

saavutettavia ja 3) tarkkarajaisia ja 4) oikeusvaltioperiaatteen tulee olla suojattu ja vallan väärinkäytön estetty.[251] EIT on myös katsonut, että rajoituksen tulee olla välttämätön demokraattisessa yhteiskunnassa (*necessary in a democratic society*). Kansalliseen turvallisuuteen liittyvissä kysymyksissä EIT on viitannut välttämättömyyttä arvioidessaan valtioille annettuun laajaan harkintamarginaaliin, kuitenkin painottaen tapauskohtaisen arvioinnin ja väärinkäytön estävien prosessien olemassaolon merkitystä, koska kansallisen turvallisuuden suojelemiseksi toteutetuilla toimenpiteillä voi olla demokratiaa ja oikeusvaltiota heikentäviä – ja pahimmassa tapauksessa niitä tuhoavia – vaikutuksia.[252]

5.4 Ehdottomiin oikeuksiin ulottuvat rajoitukset

Kansainväliset ihmisoikeussopimukset eroavat toisistaan sen suhteen, mitä oikeuksia niissä luokitellaan ehdottomiksi oikeuksiksi. Ehdottomat oikeudet voidaan jaotella pääasiassa kahteen eri ryhmään, kun käytetään jaottelun perustana sitä voidaanko normin ehdottomuuden katsoa olevan normiin sisäänrakennettu vai johtuuko sen rajoittamisen kielto siitä yhteiskunnallisesta kontekstista, jossa rajoituksen oikeudenmukaisuutta punnitaan. Usein viitataan ehdottomina oikeuksina niihin kansainvälisissä sopimuksissa turvattuihin oikeuksiin, joita ei ole sallittua rajoittaa edes kansakunnan olemassaoloa uhkaavan yleisen hätätilan aikana. Näiden oikeuksien ehdottomuuden edellytyksenä toimii vakava yhteiskunnallinen häiriötila eli niiden rajoittamattomuuden voidaan nähdä olevan ulkoisen tekijän vaikutuksen seurausta.

Hätätila-artikloita tarkastellessa KP-sopimuksen 4 artiklan mukaan ehdottomia ihmisoikeuksia eli oikeuksia joista ei ole sallittua poiketa edes yleisessä hätätilassa ovat oikeus elämään (6 artikla), kidutuksen sekä julman, epäinhimillisen ja halventavan kohtelun kielto, ja lääketieteelliseen tai tieteelliseen kokeeseen alistamisen kielto (7 artikla), orjuuden, orjakaupan ja maaorjuuden kielto (8 artikla 1 ja 2 kappale), perusteettoman vangitsemisen kielto (11 artikla), rikosoikeudellinen laillisuusperiaate (15 artikla), oikeus tulla tunnustetuksi yksilönä (16 artikla), sekä ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaus (18 artikla). EIS:n 15 artiklan mukainen, vastaavien rajoittamattomien oikeuksien lista on KP-sopimuksen 4 artiklassa esitettyä suppeampi. EIS:n 15 artiklan mukaan yleisessä hätätilassa ehdottomia, ja siten rajoittamattomia, oikeuksia ovat oikeus elämään (2 artikla),[253] kidutuksen kielto (3 artikla), orjuuden ja pakkotyön kielto (4 artikla 1 kappale), sekä taannehtivan rangaistuksen kielto (7 artikla).

[251] Honko 2018, s. 25–26; Viljanen, J. 2003, s. 186–187.
[252] Leander v. Ruotsi, 26.3.1987, kappale 60.
[253] Oikeuden elämään suojaa rajoitetaan hätätila-artiklassa muuhun kuin laillisista sotatoimista johtuviin kuolemantapauksiin, EIS 15.2 artikla.

Se, että jostakin oikeudesta tai sopimusvelvoitteesta poikkeaminen yleisen hätätilan aikana olisi ehdottomasti kielletty ei tarkoita sitä, että kyseistä oikeutta ei olisi mahdollista rajoittaa normaalioloissa.[254] Kuitenkin näiden hätätiloissa ehdottomien oikeuksien lisäksi on myös mahdollista tunnistaa toisen tyyppisiä ehdottomia oikeuksia eli oikeuksia, joista poikkeaminen ei ole sallittua missään yhteiskunnan turvallisuustilassa. Näiden oikeuksien ehdottomuus muodostuu oikeusnormin sisäisesti, eikä ole siten riippuvainen ympärillä voimassa olevasta yhteiskunnan turvallisuustilasta.

Rajaturvallisuuslain ja tämän tutkimuksen muodostamassa viitekehyksessä arvioinnin kannalta merkittäväksi ihmisoikeudeksi nousee kidutuksen kielto (EIS 3 artikla; KP-sopimus 7 artikla). Kuten jo aiemmin on todettu, kidutuksen kielto on yksi harvoista kansainvälisessä oikeuden *ius cogens* -normiksi tunnistetuista normeista.

EIS:n 3 artikla vastaa sanamuodoltaan Suomen perustuslain 7 §:n 2 momenttia, joka määrää, että ketään ei saa tuomita kuolemaan, kiduttaa eikä muutoinkaan kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Toisin kuin Suomen perustuslaissa, EIS:ssa kidutuksen kielto ilmaistaan erillään 2 artiklassa suojatusta oikeudesta elämään.[255] KP-sopimuksen 7 artiklan sanamuoto eroaa perustuslain ja EIS:n kiellon sanamuodosta. Sen mukaan ketään ei saa kiduttaa eikä kohdella tai rangaista julmalla, epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. KP-sopimuksessa kielletään vielä erikseen altistamasta ketään ilman hänen vapaata suostumustaan lääketieteelliseen tai tieteelliseen kokeiluun. Kumpikaan artikla – EIS:n 3 artikla tai KP-sopimuksen 7 artikla – ei sisällä rajoituslauseketta, jonka perusteella kyseistä oikeutta olisi sallittua rajoittaa, ja myös EIT on tuomiokäytännössään vahvistanut, että EIS:n 3 artikla ei sisällä rajoituslauseketta. Artiklasta poikkeaminen ei ole myöskään sallittu yleisen hätätilan aikana,[256] eli EIS:n 15 artiklan tai KP-sopimuksen 4 artiklan perusteella. 3 artiklan ehdottomuus ei EIT:n mukaan ole riippuvainen loukkauksen kohteeksi joutuneen henkilön mahdollisesta omasta toiminnasta.[257]

Kidutuksen kieltoon liittyy kuitenkin myös keskeisesti keskustelu valtion velvollisuuksista suojata muita kuin sen välittömään lainkäyttöpiiriin kuuluvia henkilöitä joutumasta kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteeksi. Tästä syystä kidutuksen kiellon tarkasteluun kuuluu henkilöiden liikkumisen ja rajaturvallisuuden kontekstissa myös erityisen läheisesti

[254] Hannikainen 1988, s. 127.
[255] Suomen perustuslaissa oikeus elämään löytyy 7 §:n 1 momentista.
[256] M.K. ja muut v. Puola, 23.7.2020, kappale 166.
[257] Irlanti v. Yhdistynyt kuningaskunta, 18.1.1978, kappale 163; Chahal v. Yhdistynyt kuningaskunta [GC], 15.11.1996, kappale 79.

palautuskielto. Palautuskieltoa ei ole erikseen mainittu EIS:ssa, mutta sen kytkentä EIS:n 3 artiklaan ja 4 pöytäkirjan 4 artiklaan on kehittynyt EIT:n tulkintakäytännön kautta. Rajaturvallisuuslain kontekstissa palautuskiellosta puhuttaessa on hyvä huomioida myös nimenomaisesti kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastaisen yleissopimuksen (SopS 60/1989) 3 artiklan sisältämää *non-refoulement*-periaatetta, joka suojaa kaikkia, joilla olisi vaara joutua kidutetuksi, jos heidät karkotettaisiin, palautettaisiin tai luovutettaisiin toiseen valtioon.

EIT on tuomioissaan ottanut useita kertoja kantaa henkilöiden maasta poistamiseen. Tulkintakäytännön kautta on vahvistettu, että valtiolla on velvollisuus varmistua siitä, ettei sen maasta poistama henkilö joudu EIS:n 3 artiklassa tarkoitetun kohtelun uhriksi siinä maassa, johon tämä poistetaan tai muussa kolmannessa maassa.[258] Tuomioistuin on todennut ”poistamisella” tarkoitettavan ’mitä vain ulkomaalaisen henkilön tahdonvastaista siirtämistä valtion alueen ulkopuolelle’. Toiminnan määrittelyn katsotaan olevan riippumaton henkilön oleskelun laillisuudesta, kokonaiskestosta, siitä missä henkilö on otettu kiinni, henkilön mahdollisesta asemasta siirtolaisena tai turvapaikanhakijana tai henkilön toiminnasta rajaa ylittäessään.[259] EIT:n on lisäksi katsonut, että kansainvälistä suojelua hakeva henkilö on suojattu palautukselta alkuperäiseen lähtömaahansa, kunnes yksilöllinen arvio suojelun tarpeesta on toteutettu.[260] Jos valtio poistaa kansainvälistä suojelua hakevan henkilön johonkin kolmanteen maahan, on poistavan valtion vastuulla varmistua siitä, että henkilöllä on vastaanottavassa valtiossa tosiasiallinen ja aito pääsy riittävän yksilöllisen käsittelyn takaavan turvapaikkajärjestelmän piiriin,[261] eikä häneen kohdistu riskiä tulla poistetuksi kohdemaasta edelleen alkuperäiseen lähtömaahansa tai muuhun maahan jossa hänen oikeutensa eivät toteudu.[262] Jos henkilö kuitenkin joutuisi ihmisoikeusloukkauksien uhriksi, hänen maasta poistaneen valtion voidaan katsoa olleen vastuussa henkilön saattamisesta siihen tilanteeseen jossa loukkaus tapahtui, vaikka henkilöä ei olisi missään vaiheessa päästetty maahan tai tämä ei olisi saanut muutoksenhakukelpoista päätöstä maasta poistamisesta viranomaisilta.[263]

---

[258] Soering v. Yhdistynyt kuningaskunta, 7.7.1989, kappale 88; M.S.S. v. Belgia ja Kreikka [GC], 21.1.2011, kappale 365; M.K. ja muut v. Puola, 23.7.2020, kappale 171.

[259] N.D. ja N.T. v. Espanja [GC], 13.2.2020, kappale 185; ulkomaalaisella tarkoitetaan kaikkia, joilla ei ole tai jotka eivät ole oikeutettu sen valtion kansalaisuuteen, jonka valtion alueelta heidät ollaan poistamassa, Hirsi Jamaa ja muut v. Italia [GC], 23.2.2012, kappale 174. Käsitteen merkityksen on lisäksi tunnistettu olevan sama, riippumatta siitä käsitelläänkö tapauksessa EIS:n 3 artiklan vai 4 pöytäkirjan 4 artiklan loukkausta.

[260] M.K. ja muut v. Puola, 23.7.2020, kappale 179.

[261] Aito ja tosiasiallinen mahdollisuus hakea turvapaikkaa, joko sen valtion turvapaikkajärjestelmästä, johon he ovat pyrkineet laittomalla rajanylityksellä, tai sen maan turvapaikkajärjestelmään, jonka alueelle heidät poistetaan. Huolta tosiasiallisesti saavutettavissa olevan keinon toteutumisesta rajavartiolain 16 §:n mukaiseen rajasulkuun sekä rajaturvallisuuslakiin liittyen ovat esittäneet mm. Scheinin 2025; Pakolaisneuvonta ry 2025, s. 12.

[262] M.K. ja muut v. Puola, 23.7.2020, kappaleet 172–173.

[263] Khlaifia ja muut v. Italia [GC], 15.12.2016, kappale 243–244; N.D. ja N.T. v. Espanja [GC], 13.2.2020, kappale 185; M.K. ja muut v. Puola, 23.7.2020, kappale 198.

Myös EIS 4 lisäpöytäkirjan 4 artiklassa ilmaistulla joukkokarkotuksen[264] kiellolla on merkitystä viranomaisten toimien oikeusperustaa arvioitaessa. EIS:n joukkokarkotuksen kiellon rajat eivät ilmene itse sopimustekstistä, sillä artiklassa todetaan yksikantaan, että ulkomaalaisten joukkokarkotus kielletään. Artiklan tarkoituksena on estää sopimusvaltioita poistamasta ulkomaalaisia *en masse* eli ilman yksilöllistä arviointia.[265] Joukkokarkotus ei ole riippuvainen joukkoon kuuluvien henkilöiden määrästä, vaan tunnusmerkistön täyttymiseen riittää nimenomaan se, että kaikkien joukkoon kuuluvien henkilöiden kohdalla ei ole suoritettu asianmukaista ja yksilöllistä arviointia.[266] Myös henkilöiden käännyttäminen valtion rajalla voi muodostaa joukkokarkotuksen tunnusmerkit täyttävän toiminnon.[267]

4 lisäpöytäkirjan 4 artikla ei kuitenkaan ole yhtä ehdoton kuin EIS:n 3 artikla, sillä EIT on ratkaisukäytännössään huomioinut, että jos epäillyn loukkauksen kohteena olleella henkilöllä on ollut käytössään tosiasiallisesti saavutettavissa oleva keino saapua laillisesti valtion alueelle, mutta tästä huolimatta turvautuu laittomiin maahantulokeinoihin ylittääkseen valtion rajan voivat valtion viranomaiset olla oikeutettuja poistamaan henkilöt raja-alueelta, karkottaen heidät ilman yksilöllistä käsittelyä.[268] Tosiasiallisesti saavutettavissa olevan keinon hakeutua turvapaikkajärjestelmään ja potentiaalisten maahantulijoiden suuresta määrästä huolimatta, valtioille ei kuitenkaan muodostu yleistä velvollisuutta ottaa vastaan toisen valtion alueella olevia henkilöitä. [269] Kuitenkin on tunnistettu, että ulkomaalaisen poistaminen maasta voi johtaa 4 pöytäkirjan 4 artiklan rikkomuksen lisäksi artiklan 3 rikkomukseen, jos poistamisesta päätettäessä on ollut perusteita epäillä, että maasta poistettavalla henkilöllä on riski joutua kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun uhriksi maasta poistamisen seurauksena.[270]

[264] Englanniksi ”*collective expulsion*”, mutta myös termejä ”*summary returns*” tai *”push-backs*” käytetään.
[265] Khlaifia ja muut v. Italia [GC], 15.12.2016, kappale 237.
[266] N.D. ja N.T. v. Espanja [GC], 13.2.2020, kappale 195.
[267] Khlaifia ja muut v. Italia [GC], 15.12.2016, kappaleet 243–244; N.D. ja N.T. v. Espanja [GC], 13.2.2020, kappaleet 189–191.
[268] Erityisesti tilanteissa, jotka voivat uhata rajaturvallisuuden hallintaa, kuten maahan saapuminen suurena joukkona ja väkivaltaa käyttäen., N.D. ja N.T. v. Espanja [GC], 13.2.2020, kappaleet 201, 211.
[269] N.D. ja N.T. v. Espanja [GC], 13.2.2020, kappale 221.
[270] M.K. ja muut v. Puola, 23.7.2020, kappale 168.

6 JOHTOPÄÄTÖKSET

Tutkimuksessa on selvitetty niitä tilanteita, joissa lainsäätäjän on mahdollista vedota kansalliseen turvallisuuteen perustellakseen perus- ja ihmisoikeusrajoituksien toteuttamista normaaliolojen häiriötilanteissa. Ensimmäiseksi on todettava, että normaaliolojen häiriötilan voidaan katsoa olevan suhteellisen uusi turvallisuusympäristön tilaa kuvaava käsite. Historiallisesti turvallisuusympäristön tapahtumia on arvioitu pääasiassa normaaliolojen ja sota-ajan välisen kahtiajaon kautta. Turvallisuusympäristöön on kuitenkin kohdistunut merkittäviä muutoksia viime vuosikymmenten aikana, minkä seurauksena turvallisuusympäristön kuvaamiseen tarvitaan nyt merkittävästi laajempi kirjo erilaisia käsitteitä.

Turvallisuusympäristön eri tiloja voidaan kuvata muun muassa käyttämällä käsitteitä häiriötila, kriisi, yleinen hätätila. Monessa tilanteessa kyseisten käsitteiden oikeudellisen merkityssisällön määritelmä on jäänyt epätarkaksi. Koska käsitteiden oikeudellisen merkityssisällön ei siten voida katsoa vakiintuneen, voi eri turvallisuustilojen välinen rajanveto olla paikoitellen haastavaa. Tämän lisäksi yhteiskunnallisessa keskustelussa edellä mainittuja käsitteitä saatetaan käyttää hyvinkin sujuvasti ristikkäin. Tässä tutkimuksessa häiriötilojen käsitteen on katsottu toimivan sateenvarjoterminä sisältäen kaikki normaaliolojen luomasta peruslinjasta poikkeavat tapahtumat. Häiriötilojen vakavuusaste voi vaihdella hyvin lievistä normaaliolojen häiriötiloista kansakunnan olemassaoloa uhkaaviin häiriöihin, kuten poikkeusoloina tunnettuun yleiseen hätätilaan ja sotana yleisesti tunnettuun puolustustilaan.

Toiseksi, kansallinen turvallisuus on tunnistettu kansainvälisessä oikeudessa hyväksyttäväksi perusteeksi rajoittaa ihmisoikeuksia sekä yleisissä hätätiloissa että normaalioloissa. Tästä, ja EIT:n takaamasta laajasta harkintamarginaalista huolimatta oikeus vedota kansalliseen turvallisuuteen rajoitusperusteena ei ole ehdoton. EIT:n kehittämien EIS:n artikloiden suojaamiin oikeuksiin kohdistuvien rajoitusten tulkintojen, Siracusan periaatteissa ilmaistujen KP-sopimuksen artikloiden yleiset rajoitusperiaatteiden ja kansalliseen valtiosääntöiseen traditioon kuuluvien perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten voidaan katsoa olevan toisiaan täydentäviä järjestelmiä, ja erityistä painoarvoa rajoitusten sallittavuuden punninnassa kaikissa näissä järjestelmissä on toteutettavien rajoituksien välttämättömyydelle ja suhteellisuudelle asetetuilla vaatimuksilla. Erityisesti kansainvälisesti, valtiolla katsotaan myös olevan velvollisuus todistaa, että niiden toteuttamat ihmisoikeusrajoitukset ovat kansallinen turvallisuus huomioon ottaen täyttäneet mahdollisille rajoituksille asetetut vaatimukset.

Halutessaan rajoittaa perusoikeuksien toteutumista Suomessa, lainsäätäjä on sitoutunut ottamaan huomioon arvioinnissa ja päätöksenteossa sekä ihmisoikeuksia koskevat kansainväliset sopimukset, niiden sallimat rajoitustoimenpiteet ja niihin liittyvä jo olemassa oleva tulkintakäytäntö kuin myös kansallisessa oikeusjärjestelmässä vakiintuneet yleiset opit. Suomen perustuslaki sisältää ainoastaan yhden oikeuskohtaisen rajoituslausekkeen, jossa kansalliseen turvallisuuteen kohdistuva uhka mainitaan erityisesti. Muutoin kansallisen turvallisuuden intressien suojelemiseksi tehtäviä rajoituksia on lähtökohtaisesti tarkasteltava perusoikeuspoikkeusten hyväksyttyjen yleisten rajoitusedellytysten kautta. Kansallisen oikeusjärjestelmämme perusoikeuksia koskevia yleisiä rajoitusperiaatteita ja niihin liittyvää oikeuskirjallisuutta tarkastellessa on mahdollista havaita lähtökohtana olevan, että kaikkia perustuslain sisältämiä perusoikeuksia on mahdollista rajoittaa näiden rajoitusedellytysten täyttyessä. Vaikka kaikkien perusoikeuksien rajoitettavuus toimii perusoikeuksien rajoittamisen lähtökohtana, yksi rajoitusperiaatteista on ehdotetun rajoituksen yhteensopivuus kansainvälisten ihmisoikeussopimusten Suomelle asettamien velvoitteiden kanssa.

Yleiset rajoitusperiaatteet ovat yhteisesti vaikuttavia eli niiden on kaikkien täytyttävä, jotta haluttu rajoitus voidaan toteuttaa normaalia lainsäädäntöjärjestystä käyttäen. Tästä seuraa, että jos ehdotettu ihmisoikeutta rajoittava laki ei ole yhteensopiva sitä koskevien ihmisoikeussopimusten tai tunnistettujen kansainvälisten tapaoikeuden sääntöjen kanssa, ei perustuslain voida katsoa antavan lainsäätäjälle toimivaltaa säätää kansainvälisten sopimusvelvoitteiden kanssa ristiriitaista lainsäädäntöä.

Kansallisen valtiosääntömme erikoisuus, perustuslain poikkeuslaki-instituutio mahdollistaa perusoikeuksista poikkeavan lain säätämisen. Perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädetty poikkeuslaki mahdollistaa perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten täyttymisen vaatimuksen kiertämisen. Vakiintuneena valtiosääntöisenä tulkintana on kuitenkin ollut, että poikkeuslailla ei voi ratkaista kansallisen lainsäädännön ja kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden välisiä ristiriitoja. Tämä rajoitus on myös osa kansainvälistä oikeutta. Valtiosääntöoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtiosopimuksen osapuoli ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Poikkeuslakia on siis mahdollista käyttää rajoittamaan mitä vain kansallisista perusoikeuksista, mutta vain silloin kuin vastaavan sisältöistä ihmisoikeutta on sitä koskevien ihmisoikeussopimusten perusteella mahdollista rajoittaa laissa ehdotetuilla toimenpiteellä.

Kolmanneksi on mahdollista havaita, että vuonna 2024 säädetyn rajaturvallisuuslain keskeisenä tarkoituksena on säätää toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon vastaiseen toimintaan. ”Välineellistetty maahantulo” viittaa ’toisen valtion, avoimesti tai peiteltynä tapahtuvaan, mutta

järjestelmälliseen toimintaan, jonka tavoitteena on vaikuttaa kohteena olevan valtion toimintaedellytyksiin hyväksikäyttämällä jo liikkuvia tai suhteellisen helposti liikutettavissa olevia ihmisvirtoja'. Kyseinen menettely ei ole globaalissa mittakaavassa uusi ilmiö, mutta siitä on tullut kansallisesti merkityksellinen ja ajankohtainen Ukrainan ja Venäjän välisen aseellisen konfliktin alkamisen ja sitä seuranneiden, myös Suomeen kohdistuneiden, hybridioperaatioiden jälkeen.

Rajaturvallisuuslain kriittisimpinä ongelmina yhdistyy kansallisen turvallisuuden käsitteen kytkeminen välineellistetyn maahantulon käsitteeseen, lain rajoittava vaikutus palautus- tai joukkokarkotuksen kieltona tunnettuun kansainvälisen oikeuden periaatteen toteutumiseen ja liityntä sitä kautta ehdottomaan kidutuksen kieltoon. Kansainvälisen oikeuden ehdottomiin *ius cogens*-normeihin ei kohdistu sallittuja rajoitusperusteita yleisten rajoituslausekkeiden, kuten hätätila-artikloiden tai artiklakohtaisten rajoituslausekkeiden, muodossa. Kidutuksen kielto on tunnistettu erityisen ehdottomaksi, ja sen aseman kansainvälisen oikeuden *ius cogens*-normina voidaan katsoa olevan vakiintunut. EIT on vahvistanut tulkintakäytännössään, että kidutuksen kiellosta poikkeamiselle ei ole hyväksyttäviä perusteita. Kuten jo todettu, palautuskielto, jota rajaturvallisuuslain takaamat lisätoimivaltuudet rikkovat, kytkeytyy ehdottomaksi tunnistettuun kidutuksen kieltoon, mutta kidutuksen kiellosta poiketen, palautuskiellon suojan ei voida katsoa olevan ehdoton. Kiellon rajoittamiseen kuitenkin sisältyy merkittävä riski loukata käännytettävien henkilöiden oikeutta olla joutumatta kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai halventavan kohtelun uhreiksi.

Keskeisesti toisiinsa rajaturvallisuuslain kontekstissa liittyvät palauttamisen ja joukkokarkoituksen kiellot asettavat valtioille positiivisen velvollisuuden suojella valtion lainkäyttöpiirissä olevia henkilöitä joutumasta tilanteeseen, jossa heillä on todellinen riski joutua kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun kohteiksi. Joukkokarkotuksen kiellon tulkintakäytäntö EIT:ssa on osoittanut, että turvallisuuteen liittyvissä punninnoissa kiellosta voi olla perusteltua syytä poiketa. Väkivaltaa käyttäen tapahtuva joukottainen maahantulo on tunnistettu tällaiseksi hyväksyttäväksi syyksi poiketa joukkokarkotuksen kiellosta. Joukottaisen maahantulon tilanteessa rajaturvallisuutta voi olla välttämätöntä suojella tavanomaista voimakkaammilla keinoilla, eikä yksittäisen käsittelyn toteuttaminen välttämättä tällaisessa tilanteessa ole mahdollista. Sallittu rajoitus perustuu tällöin kuitenkin ensisijassa välittömään uhkaan rajaturvallisuuden ylläpitämiselle, ei kansalliseen turvallisuuteen. On kuitenkin otettava huomioon riski, että rajatilanne kehittyy epävarmemmaksi, ja jos epävarmuus ilmenisi valtion raja-alueella tapahtuvina useina järjestelmällisinä joukottaisen maahantulon tilanteina, voisi uhkan arvioida perustellusti kohdistuvan kansalliseen turvallisuuteen.

Koska rajaturvallisuuslakiin ja rajatilanteeseen liittyvät uhka-arviot ovat salassapidettäviä, ei ole mahdollista toteuttaa kokonaisvaltaista ulkopuolista arviota uhkan liitynnästä perus- ja ihmisoikeusrajoitusten oikeudellisiin vaatimuksiin. Arvioinnin hankaluudesta huolimatta, koska rajaturvallisuuslaki on ollut olemassa koko sen voimassa olon ajan yhtä aikaa rajavartiolain 16 §:n valtuutuksella toteutetun rajasulun kanssa, eivät rajasulun välttämättömyydestä annetut julkiset perustelut anna syytä arvioida rajaturvallisuuslain toteuttavan oikeasuhtaisia perus- ja ihmisoikeuksien rajoituksia. Tämä arvio perustuu siihen, että hallitus ei ole pystynyt näyttämään toteen rajaturvallisuuslain pidäkevaikutusta erillään rajavartiolain 16 §:llä toteutetusta rajasulusta, sillä rajaturvallisuuslain itsenäistä pidäkevaikutusta ei ole testattu sen voimassa olon aikana kertaakaan. Kuluneen puolentoista vuoden ajan rajaturvallisuustilanne on pidetty vakaana nimenomaan kokonaisvaltaista rajasulkua toteuttamalla. Välttämättömyyden sekä siihen läheisesti liittyvien suhteellisuuden ja vähimmän rajoittavan toimenpiteen periaatteiden keskeisenä vaatimuksena voidaan sekä kansallisessa että kansainvälisessä oikeudessa nähdä olevan, että rajoituksella tavoiteltua lopputulosta ei ole mahdollista toteuttaa vähemmän rajoittavilla toimilla. Siksi, jos kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia riskejä hallitaan rajavartiolain toimivaltuuksin, ei rajaturvallisuuslailla toteutettavien rajoitusten välttämättömyyttä ole näytetty toteen.

Rajaturvallisuuslain valmistelussa on nojattu vahvasti siihen, että EIT ei ole toistaiseksi käsitellyt välineellistettyä maahantuloa yhdessäkään tuomiossa. Kyseinen kanta pohjautuu oletukseen, että välineellistetty maahantulo tulee mahdollisesti muodostamaan tuomioistuimen tulkinnassa eri tyyppisen uhkan kansalliselle turvallisuudelle verrattuna muilla tavoin tapahtuvaan laajaan maahantuloon. Tällä hetkellä EIT:n suurella jaostolla on käsiteltävänään kolme tapausta: R.A. ja muut v. Puola, H.M.M. ja muut v. Latvia sekä C.O.C.G. ja muut v. Liettua, joissa kaikissa on kyse Euroopan unionin alueelle suuntautuvasta välineellistetystä maahantulosta, ja erityisesti niistä valtioiden toteuttamista toimista, jotka ovat johtaneet maahantulijoiden käännyttämiseen rajalla. Tapausten käsittely on tutkimuksen aikana edennyt EIT:ssa. Ne on siirretty suuren jaoston käsiteltäviksi ja julkinen kuuleminen asioissa on toteutettu. Tuomioita asioissa ei ole toistaiseksi annettu. Jää siis nähtäväksi, kuinka oikeusnormien evolutiiviseen tulkintaan toimintansa perustava tuomioistuin tulee ottamaan huomioon turvallisuusympäristössä viime vuosien aikana tapahtuneet merkittävät muutokset. Välineellistetyn maahantulon vastaisten toimien ja kansalliseen turvallisuuteen kytkeytyvien ihmisoikeusrajoitusten oikeudellisen arvioinnin perusta tulee jatkossa todennäköisesti rakentumaan näiden EIT:n käsittelyssä olevien kolmen tapauksen tulevien tuomioiden pohjalle.

Tutkimuksen aikana on pohdittu lisäksi mahdollisia jatkotutkimusaiheita. Normaaliolojen häiriötilojen sääntelyyn liittyvässä toimintaympäristössä tulee mitä todennäköisimmin tapahtumaan runsaasti muutoksia myös tulevien vuosien aikana, joten erilaisia turvallisuuteen liittyviä, useita oikeudenaloja yhdistäviä ja monipuolisia oikeudellisia kysymyksiä voi odottaa ilmenevän tarkasteltavaksi myös jatkossa. Tämän tutkimuksen aiheeseen liittyen, mahdollisena jatkotutkimusaiheena on noussut esiin muun muassa rajavartiolain 16 §:n soveltamisessa esiin nousseiden kysymysten arvioiminen laajemmin sekä kyseisen lain säätämisen aikana tarkasteltuihin näkökulmiin kuin myös nyt käsiteltyyn rajaturvallisuuslakiin. Mahdollisesti myös tutkimus liittyen valtion lainkäyttöpiiriin saapumiseen rajamenettelyssä, eli siihen missä vaiheessa valtion vastuuasema suhteessa yksilöön muodostuu raja-alueella ja rajaviranomaisen toiminnassa, sekä siihen kuinka erilaiset turvallisuusintressit saattavat tähän vaikuttaa, löytäisi paikkansa turvallisuuteen liittyvien julkisoikeudellisten tutkimusten joukossa.