

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Esitän kunnioittavasti seuraavaa.

1 Yleistä

Esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia.

Nyt käsiteltävänä oleva esitys on arvioitava erityisesti siitä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta, että määräaikaiseksi tarkoitettua poikkeuslakia esitetään nyt jatkettavaksi.

2 Ehdotettu sääntely

Hallituksen esityksessä lain voimaantuloa koskevaa 7 §:ää ehdotetaan muutettavaksi niin, että määräaikaisen lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Muutoksen myötä lain kokonaisvoimassaoloaika pitenisi noin kahteen ja puoleen vuoteen.

Säättämisperusteluissa korostetaan (HE 18/2025 vp, s. 27), että perustuslakivaliokunta ei ole ko. lain eduskuntakäsittelyn aikana antamissaan lausunnoissaan (PeVL 26/2024 vp ja PeVL 29/2024 vp) ottanut nimenomaisesti kantaa lain voimassaoloaikaan. Hallituksen esityksessä korostetaan, että yleisemminkään perustuslakivaliokunta ei ole aiemmassa tulkintakäytännössään ottanut yleistä kantaa poikkeuslakien sallittuun voimassaoloaikaan, vaan arviointi on ollut tapauskohtaista (HE 18/2025 vp, s. 27).

Hallituksen esityksessä katsotaan, että ehdotettua voimassaoloajan jatkamista voidaan pitää välttämättömänä ja perusteltuna ajankohtaisen turvallisuustilanteen vuoksi (HE 18/2025 vp, s. 29).

3 Lakiehdotuksen valtiosääntöoikeudellinen arviointi

3.1. Määräaikaisen poikkeuslain jatkaminen

Valtiosääntöoikeudellisesti ydinkysymys on, millä edellytyksillä määräaikaiseksi säädettyä poikkeuslakia voidaan jatkaa ja millä valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävillä perusteilla. Poikkeuslakiin turvautuminen edellyttää perustuslain (731/1999) 73 §:n mukaisesti rajattua poikkeusta perustuslakiin ja rajatun poikkeuksen yksi keskeinen kriteeri on nimenomaan se, että poikkeuslaki säädetään määräaikaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125/I ja PeVM 10/1998 vp, s. 22–23). Kun määräaikaiseen poikkeuslakiin esitetään jatkoa, niin samaan aikaan joudutaan tosiasiallisesti joustamaan poikkeuslakeihin liittyvästä keskeisestä valtiosääntöoikeudellisesta vaatimuksesta eli siitä, että poikkeuslaki on pyrittävä säätämään kestoltaan lyhyeksi määräajaksi. Jos määräaikaisen poikkeuslain jatkaminen aina seuraavaksi määräajaksi nähdään valtiosääntöoikeudellisesti mahdolliseksi, perustuslainsäätäjän vaatima keskeinen edellytys poikkeuslakien säätämisestä lyhytkestoiseksi määräajaksi käytännössä vesittyy.

Perustuslain 73 §:n esitoissa tarkennetaan, että poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä, minkä lisäksi poikkeuslaki on tällöinkin pyrittävä säätämään määräaikaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125/I ja PeVM 10/1998 vp, s. 22–23). Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään edellyttänyt, että poikkeuslakien tulee olla voimassaololtaan lyhytkestoisia eli määräaikaisia (PeVL 59/2001 vp, PeVL 67/2002 vp, PeVL 46/2004 vp, PeVL 25/2005 vp ja PeVL 54/2005 vp). Valmiuslaki (1552/2011) on säädetty pysyväisluonteiseksi poikkeuslaiksi, koska valmiuslain poikkeusolomääritelmä on laajempi kuin perustuslain 23 §:ssä säädetty ja lain sisältämät delegointisäännökset ovat suurelta osin sellaisia, etteivät ne ole saatettavissa vastaamaan perustuslain asettamia lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkarajaisuuden vaatimuksia. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti korostanut, että valmiuslain kaltaisen poikkeusoloissa sovellettavaksi tulevan lain säätäminen pysyväisluonteisena poikkeuslakina ei ole valtiosäännön perusratkaisujen kannalta tyydyttävä ratkaisu (PeVL 6/2009 vp, s. 16/II, PeVL 20/2011 vp, s. 3/II, PeVL 29/2022 vp, s. 12). Lisäksi myös laki sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006) säädettiin pysyväisluonteiseksi poikkeuslaiksi (PeVL 6/2006 vp, s. 3/II). Pääsääntönä kuitenkin on, että poikkeuslait säädetään lähtökohtaisesti voimassaololtaan lyhytkestoisiksi ja määräaikaisiksi.

Nyt käsiteltävänä olevan poikkeuslain (ns. rajaturvallisuuslain) säätämisperusteluissa lain lyhytkestoinen määräaika oli keskeinen peruste perusteltaessa perustuslakiin säädettävän rajatun poikkeuksen edellytyksiä (HE 53/2024 vp, s. 102). Tuolloin esitetty vuoden määräaikainen voimassaoloaika perusteltiin perustuslakivaliokunnan vakiintuneella tulkintakäytännöllä sekä tarpeella seurata oikeudellisessa viitekehyksessä tapahtuvia muutoksia. Perustuslakivaliokunta ei lain eduskuntakäsittelyn aikana ottanut kantaa poikkeuslain voimassaoloaikaan (PeVL 26/2024 vp ja PeVL 29/2024 vp).

Keskeinen valtiosääntöoikeudellinen kysymys on, mitä perustuslakivaliokunta on tarkoittanut poikkeuslain lyhytkestoisuudella. Toisin kuin hallituksen esityksen

perusteluissa argumentoidaan (HE 18/2025 vp, s. 25–26, 27), perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on hyvinkin yksityiskohtaisia kannanottoja siitä, minkä pituinen määräaikainen poikkeuslaki voi kestoaltaan olla. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään ensin linjannut, että esitetyn poikkeuslain voimassaoloaika on asianmukaista rajoittaa kahteen vuoteen (PeVL 67/2002 vp, s. 4/I, PeVL 46/2004 vp, s. 3/II). Perustuslakivaliokunta on tämän jälkeen tiukentanut kantaansa poikkeuslain voimassaolon pituudesta ja katsonut, että poikkeuslain voimassaoloaika on rajattava *korkeintaan yhteen vuoteen* (PeVL 25/2005 vp, s. 5/I).

Toisin kuin hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, perustuslakivaliokunta on nykyisen perustuslain aikana käsitellyt tilanteita, jossa määräaikaista poikkeuslakia esitetään jatkettavaksi. Määräaikaisen poikkeuslain jatkaminen tuli perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi vuonna 2001. Hallituksen esityksessä esitettiin määräaikaisena säädetyn poikkeuslain jatkamista kolmella vuodella. Perustuslakivaliokunta katsoi, että poikkeuslain voimassaoloa jatketaan ”merkittävästi lyhyemmäksi ajaksi kuin esityksen mukaisesti kolmeksi vuodeksi” (PeVL 59/2001 vp, s. 2/II–3/I).

Vakiintuneessa perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä poikkeuslain pituus on sidottu perusteltuun syyhyn. Perustuslakivaliokunta on toistuvasti katsonut hyväksyttäväksi perusteeksi poikkeuslaille esimerkiksi sen, että poikkeuslain voimassaolon aikana tulee saada aikaan perustuslain vaatimukset täyttävä pysyväisluonteinen lainsäädäntö (ks. esim. PeVL 25/2005 vp, s. 5/I, PeVL 67/2002 vp, s. 4/I). Nyt käsiteltävänä olevassa asiassa ei ole kysymys siitä, että poikkeuslain voimassaolon aikana olisi tarkoitus saada aikaan perustuslain vaatimukset täyttävä pysyväisluonteinen lainsäädäntö. Säättämisperusteluissa voimassaolon jatkamista pidetään ajankohtaisen turvallisuustilanteen vuoksi perusteltuna ja välttämättömänä (HE 18/2025 vp, s. 28).

3.2 Oikeudenmukainen tasapaino

Hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin, kuinka kansallisesti ja EU:n tasolla on saatettu voimaan rajaturvallisuutta parantavaa lainsäädäntöä (HE 18/2025 vp, s. 13–17). Lisäksi säättämisperusteluissa korostetaan, että rajanylityspaikkojen sulkeminen rajavartiolaiton 16 §:n mahdollistamalla tavalla on pitänyt tilanteen hallittuna ja viranomaisien kontrollissa, eikä rajaturvallisuuslakia ole ollut tarpeen soveltaa (HE 18/2025 vp, s. 28).

Hallituksen esityksen perusteluista puuttuu esimerkiksi sen arvioiminen, mitä keskeistä menetetään, kun valtio rikkoo perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ehdottomaksi säädettyä oikeutta kansainvälisen suojelun hakemiseen (vrt. HE 18/2025 vp, s. 7, jossa kuvataan, kuinka maahantulon välineellistäminen voi vaikuttaa suomalaisten viranomaisien toimintakykyyn ja luottamukseen). Hallituksen esityksen perustelut on kirjoitettu varsin yksipuolisesta näkökulmasta, ja vasta-argumentteja,

jotka ovat varsin ilmeisiä, on arvioitu niukasti. Valtiosääntöoikeudellisesti on kuitenkin täysin keskeistä löytää oikeudenmukainen tasapaino kansallisen turvallisuuden ja perus- ja ihmisoikeuksien välillä.

Oikeudenmukaisen tasapainon saavuttamiseksi pitää tarkasti perustella, miksi juuri voimaantulleet kansalliset ja EU-tason lainsäädäntömuutokset ja erityisesti rajavartiolaiton 16 §:n mahdollistama rajojen sulkeminen eivät yksinään riitä kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Oikeudenmukaisen tasapainon saavuttamiseksi poikkeuslain voimassaolon jatkaminen täytyisi osoittaa ehdottoman välttämättömäksi ja oikeasuhtaiseksi.

4 Lopuksi

Poikkeuslain voimassaolon jatkamiseen täytyy jo valtiosääntöoikeuden systematiikkaan pohjautuvista syistä suhtautua hyvin pidättyväisesti. Perustuslainsäätäjän tarkoitus on ollut, että poikkeuslakeja ylipäänsä vältetään ja jos niitä tietyn edellytyksin säädetään, ne säädetään lyhytkestoiseksi määräajaksi. Tämän vuoksi poikkeuslakien voimassaolon jatkaminen ei lähtökohtaisesti ole valtiosääntöoikeudellisten perusratkaisujen ja valtiosäännön koherenttiuden näkökulmista mahdollista.

Perustuslain 73 § ja sen tulkintakäytäntö lähtee siitä selvästä edellytyksestä, että poikkeuslakeja tulee välttää ja rajattu poikkeus tarkoittaa keskeisesti sitä, että poikkeuksen täytyy olla sekä asiallisesti että ajallisesti tarkasti rajattu. Lisäksi poikkeuslakia ei voida säätää lainkaan, jos poikkeus tarkoittaa puuttumista perustuslain keskeisiin ratkaisuihin. Ajallinen rajausta tarkoittaa sitä, että poikkeuslaki tulee säätää lyhytkestoiseksi määräajaksi. Tätä taustaa vasten kysymys määräaikaisen poikkeuslain voimassaolon jatkamisesta on hyvin ongelmallinen: kun poikkeuslain säätämisen edellytyksenä on ollut sen lyhytkestoisuus, voidaanko poikkeuslain voimassaoloa ylipäättään jatkaa?

Tässä tapauksessa huomionarvoista on lisäksi se, että kyse oli vaikeasta rajanvedosta sen suhteen, täyttikö em. poikkeus PL 73 §:n edellytykset rajatusta poikkeuksesta juuri siitä näkökulmasta, että poikkeus ei saa koskea perustuslain keskeisiä ratkaisuja esimerkiksi perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta. Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on juuri käsiteltävänä samankaltaisia tapauksia muista Euroopan maista, joissa EIT:n suuri jaosto tulee linjaamaan välineellistetyin maahantulon vaikutusta ehdottoman palautuskiellon tulkintaan (ks. EIT *C.O.C.G. ja muut v. Liettua*, 17764/22; EIT *H.M.M. ja muut v. Latvia*, 42165/21 ja EIT *R.A. ja muut v. Puola*, 42120/21). Lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, että poikkeuslain voimassaoloaikaa jatkettaisiin 31.12.2026. On kuitenkin hyvin todennäköistä, että EIT antaa ratkaisunsa vuoden 2025 loppuun mennessä. Kun EIT:n tulkinta välineellistetyn maahantulon suhteesta palautuskieltoon vaikuttanee merkittävästi myös rajaturvallisuuslain hyväksyttävyyteen, en näe perusteltuna ulottaa poikkeuslain voimassaoloaikaa vuoden 2026 loppuun saakka.

Nyt käsiteltävänä oleva sääntelyehdotus poikkeuslain voimassaolon jatkamisesta siten, että lain kokonaisvoimassaoloaika pitenisi yli kahteen ja puoleen vuoteen, muodostuu ongelmaksi myös perustuslakivaliokunnan vakiintuneen tulkintakäytännön valossa. Perustuslakivaliokunta on tulkintakäytännössään linjannut, että poikkeuslain voimassaoloaika voi olla korkeintaan vuoden pituinen. Lisäksi poikkeuslain voimassaololle täytyy olla hyväksyttävät perustelut. Koska poikkeuslain voimassaolon jatkamisen perustelut ovat pääosin salassa pidettäviin tiedustelutietoihin perustuvia, ulkopuolisen on mahdollonta arvioida poikkeuslain voimassaolon jatkamisen perusteeksi esitettyjen argumenttien kestävyyttä syvällisemmin.

Kuopiossa 8.4.2025

Maija Dahlberg
OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori
Itä-Suomen yliopisto