



Helsinki 7.4.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

Viite:

Perustuslakivaliokunnan asiantuntijakuuleminen 8.4.2025

Asia:

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI VÄLIAIKAISISTA TOIMENPITEISTÄ VÄLINEELLISTETYN MAAHANTULON TORJUMISEKSI ANNETUN LAIN 7 §: N MUUTTAMISESTA ([HE 18/2025 vp](#))

Oikeudellinen arviointiasetelma

Turvallisuustilanne Euroopassa on tällä hetkellä erittäin vaikea. Tämän lisäksi useat Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävät valtiot eivät ole samalla tapaa kuin aikaisemmin sitoutuneet kansainväliseen oikeuteen. Yleinen turvallisuustilanne Suomen lähiympäristössä on käsitykseni mukaan yleisesti ottaen pikemminkin vaikeutunut kuin helpottunut. Varasin Suomen itärajan sulkemista koskevan kanteluasian ratkaisemisen yhteydessä (oikeuskanslerin ratkaisu [OKV/3100/10/2024 ym.](#)) ja osaksi nyt käsillä olevan hallituksen esityksen luonnoksen ennakkotarkastusta ajatellen mahdollisuuden perehtyä rajaturvallisuustilanteeseen arvioidakseni kansallista turvaamista suojaavien toimenpiteiden välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta tämänhetkisen tilannekuvan ja siihen liittyvän tiedustelutiedon valossa. Olen mainitussa ratkaisussa arvioinut myös tilannekuvaa. Tämän hallituksen esityksen arvioinnin kannalta olennainen johtopäätös on, että Suomen on näissä yleisesti ottaen yhä hankalammissa oloissa pystyttävä kaikissa oloissa tehokkaasti pitämään yllä kansallista turvallisuuttaan ja suojaamaan samalla perus- ja ihmisoikeuksia kokonaisuutena ja tasapainoisella tavalla.

Kansallinen turvallisuus on perustuslain, EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusnormien näkökulmasta hyväksyttävä tavoite ja painava tavoite, jonka suojaaminen voi oikeuttaa rajatusti rajoittamaan perusoikeuksia. Kansallinen turvallisuus liittyy viime kädessä perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Kansallisen turvallisuuden suojaaminen on kuitenkin tehtävä siten, että konkreettisissa tapauksissa kunnioitetaan ehdottomaksi luokiteltavia oikeuksia ja muutoinkin niin, että perusoikeuksia rajoitetaan ja muutoin sovellettavaksi tulevasta unionin oikeudesta poiketaan asiallisesti ja ajallisesti mahdollisimman vähän ja vain sen verran kuin on välttämätöntä ja oikeasuhtaista.

Kansainvälisen oikeuden ja Euroopan unionin oikeuden noudattaminen ja ylläpitäminen ovat valtiosääntöön palautuvia oikeudellisia velvoitteita. Perustuslaissa on useita säännöksiä, jotka velvoittavat Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattamiseen yhtenä osana keskeisiä perustuslain ratkaisuja. Ulkomaalaisten maahantuloa ja kansallisen turvallisuuden suojaamista sääntelevien toimien tulee tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu. Kansallisen perustuslain näkökulmasta nämä vaatimukset perustuvat perustuslain 1 ja 22 §:ään ([PeVL 37/2022 vp](#), kappale 6, [PeVL 15/2022 vp](#), kappale 8) sekä nähdäkseni lisäksi myös perustuslain oikeusturvan vaatimukseen ja muihin perusoikeussäännöksiin.

Lisäksi on otettava huomioon, että kansainvälinen oikeus ja sen osana kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet tulevat sovellettaviksi niiden omien soveltamisalamääräysten ja niitä koskevien tulkintojen perusteella. Kansallinen perustuslaintulkinta tai perustuslain säätämisjärjestyksen noudattaminen eivät oikeuta kansainvälisten normien sisällöstä poikkeamiseen kansainvälisessä oikeudessa (PeVL 12/1982 vp, s. 4/II, ks. myös [HE 309/1993 vp](#), s. 8—9 ja s. 27 sekä [PeVL 25/2024 vp](#), kohta 25). Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle.

Suvereenissa valtiossa voidaan sen sijaan säätää kansainvälisten normien ja unionin oikeuden antaman liikkumavaran puitteissa siitä, miten kansainvälisiä normeja sovelletaan kansallisesti. Tämänkin vuoksi kansallista turvallisuutta suojaavien toimenpiteiden yhteydessä on seurattava aktiivisesti myös kansainvälisen oikeuden ja sen sisältämien ihmisoikeusvelvoitteiden tulkinnan kehitystä muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä.

Oman perustuslakimme ja kansainvälisen oikeuden, mukaan lukien EU-oikeuden, noudattaminen on yleisesti ottaen ja varsinkin pidemmällä aikavälillä myös pienen EU-jäsenvaltion kansallisen edun mukaista. Suomen kansallinen turvallisuus on sitä vahvemman pohjalla mitä paremmin ja laajemmin valtiot, varsinkin isot valtiot, ovat sitoutuneita

kansainvälisen oikeuden noudattamiseen kansainvälisen oikeuden henkeä ja tavoitteita kunnioittaen. Kansainvälisessä oikeudessa tehdään paitsi dynaamista tulkintaa myös realismiin pohjautuvia painotuksia ja valintoja. Realistisesti arvioiden kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja sitä kautta perusoikeuksia suojaavan oikeusjärjestyksen koko voimassaolon edellytyksistä huolehtiminen on kuitenkin viime kädessä kunkin valtion omalla vastuulla.

Hallituksen esityksen sisältämän lakiehdotuksen punnintaan voi näin liittyä varsin laajaa ja kokonaisvaltaista arviointia ja harkintaa sisältäviä seikkoja. Käsitykseni mukaan tämä on tehtävä mahdollisimman laajapohjaisesti eduskunnassa myös realistisen ulottuvuuden eri aikajännteillä sisältyviä seikkoja punniten.

Hallituksen esityksessä esitetään väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatkettavaksi siten, että laki olisi voimassa vuoden 2026 loppuun saakka. Lain sisältöön ei esitetä muutoksia.

Hallituksen esityksen oikeudellisen arvioinnin lähtökohdaksi on, kuten lakia ensi kertaa säädettäessä, myös nyt otettava, että kyseessä on äärimmäisen poikkeuksellinen laki. Sen välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus valtiosääntöoikeudellisesti ja EU-oikeudellisesti on perusteltava erittäin huolellisesti. Lain määräaikainen voimassaolo oli yksi perustuslain 73 §:n mukaisen rajatun poikkeuksen keskeisistä elementeistä ja siten edellytys lain hyväksymiselle. Siten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin osalta asetelma on käytännössä samankaltainen kuin säädettäessä laki ensimmäistä kertaa. Lain välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointiin on siis tästä syystä myös nyt tarpeen kiinnittää aivan erityistä huomiota.

Aiemman arvioni mukaisesti laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi on mahdollinen vain hyvin poikkeuksellisesti ja rajoitetusti ja ylipäättään vasta viimesijaisena keinona (ks. ennakkotarkastusmuistio OKV/509/23/2025, lausuntoni sisäministeriölle [OKV/727/21/2024](#), [OKV/346/21/2025](#) ja lausuntoni perustuslakivaliokunnalle [OKV/1323/22/2024](#)). Tällöinkin on mahdollisimman laajasti turvattava kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen ja pyrittävä siihen, ettei laki tarkoita yksilön perus- ja ihmisoikeuksien, erityisesti ehdottomien perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamista konkreettisessa tilanteessa ja että riski tällaisista loukkauksista konkreettisissa tilanteissa pyritään minimoimaan.

Korostan erityisesti tätä konkreettista tilannetta koskevaa arviointia (ks. puheenvuoroni Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kansallisen turvallisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen yhteensovittamisessa, [oikeuskanslerin kertomus eduskunnalle K 11/2024 vp](#), s. 11-24 ja siinä mainitut lähteet sekä esim. [PeVL 44/2022 vp](#), s. 6, [PeVL 18/2018 vp](#), [PeVL 20/2017 vp](#), [PeVL](#)

[37/2002 vp](#), [PeVL 17/2024 vp](#), kappale 33, [PeVL 44/2022 vp](#), kappale 24, [PeVL 16/2022 vp](#), [PeVL 34/2016 vp](#), s. 4, [PeVL 8/2018 vp](#), s. 3).

Lakiesityksen arviointiin vaikuttavat osaltaan Euroopan unionin eri valtioiden oikeuskulttuurin erot ja erot siinä, minkälaista vieraan valtion järjestämää painostusta eri valtiot ovat kohdanneet. Lakiesitys ei ole maahanmuuton ja turvapaikanhaun ohjaamisen ja hallinnan väline. Lakiesitys on tarkoitettu jo olemassaolollaan ehkäisemään ennalta ihmisiä välineellistävää ja siis ihmisiä väärinkäyttävää vihamielistä valtiollista hybridivaikuttamista ja antamaan toimivaltuuksia ja oikeudellisia työvälineitä valtiollisen hybridivaikuttamisen torjuntaan ja hallintaan.

Julkisuudessaakin olevien tietojen perusteella vahvistuu käsitys, että osa EU:n jäsenvaltioista viranomaistoiminnan tasolla toteuttaa tai ainakin saattaa toteuttaa menettelyitä, jotka asiallisesti vastaavat rajaturvallisuuslaissa yhtenä viimesijaisimmista mahdollistettuja toimivaltuuksia. Suomessa on hyvin kantavana perustuslaissa säädettyinä ratkaisuna, että viranomaistoiminnassa tulee perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaisesti tarkasti noudattaa lakia. Tämä johtaa siihen, että lakia säädettäessä on otettava kantaa myös sellaisiin oikeudellisesti ja tosiasiallisesti hyvin hankaliin kysymyksiin, jotka joissain muissa eurooppalaisissa oikeusjärjestyksissä jäävät yleisluonteisemman sääntelyn takia enemmän konkreettisten yksittäistapausten arvioinnin piiriin (ks. tästä tarkemmin puheenvuoroni Oikeuskanslerin laillisuusvalvonta kansallisen turvallisuuden ja oikeusvaltioperiaatteen yhteensovittamisessa, [oikeuskanslerin kertomus eduskunnalle K 11/2024 vp](#), s. 11-24, erityisesti s. 14-16 sekä 17-18 ja siellä mainitut lähteet). Perustavanlaatuiset ratkaisut kansallisen turvallisuuden puolustamiseksi tulee siten tehdä lailla ja eduskunnassa.

Asiaa nyt uudelleen arvioitaessa olisi sen vuoksi syytä tarkastella muun ohessa myös sitä, missä määrin laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi on voimassaolonsa aikana käytännössä vaikuttanut mahdollisuuteen hakea Suomesta turvapaikkaa tai toissijaista kansainvälistä suojelua. Merkityksellistä on sekin, ettei se ole kokonaan estänyt turvapaikan hakemista.

Perus- ja ihmisoikeuksiin sitoutuneessa demokratiassa olisi kuitenkin kansainväliseen oikeuteen sitoutumisen kannalta selvästi parasta, jos lain voimassaoloa ei olisi tarpeen jatkaa tai lakia ei tarvitsisi ainakaan ottaa käyttöön. Vastaavasti vaihtoehtojen toteuttamistapojen arviointi ja sen johtopäätökset ovat valtiosääntöisesti merkityksellisiä lakiehdotuksen hyväksyttävyyden kannalta ja lain voimassaolon jatkamisen kannalta myös nyt.

Olen tehnyt lakiehdotuksen taustalla olevan hybridivaikuttamisen viime kädessä valtiollisesta taustasta johtopäätöksen, että tehokkaimmat vaihtoehtoiset keinot ovat pitkälti myös poliittisia ja monilta olennaisilta osin riippuvaisia Euroopan unionin ja Venäjän federaation sekä Suomen ja Venäjän federaation välisten poliittisten suhteiden kehityksestä. Lakiehdotuksen arviointi ei

siten vaihtoehtojen keinojen ja välttämättömyyden osalta ole vain oikeudellista arviointia. Viimesijaisuus ja rajaaminen vain välttämättömään ja oikeasuhtaiseen sekä konkreettisten ihmis- ja perusoikeusloukkausten välttäminen ja ihmisarvon kunnioituksen turvaaminen kaikissa tilanteissa ovat kuitenkin ääriarjoiltaan oikeudellisia kysymyksiä.

Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus sekä lain voimassaolon rajoittaminen

Valtioneuvoston lainvalmistelijana ja eduskunnan lainsäätäjänä on tämänkaltaisen esityksen yhteydessä osoitettava, että lain voimassaolon jatkaminen ylipäättään on käsillä olevassa tilanteessa välttämätöntä. Hallituksen esityksessä keskitytään kuvaamaan välineellistetyn maahanmuuton yleistä luonnetta ja sen tavoitteita yleisesti katseen suuntautuessa menneisyyteen. Kun kyse on nyt kevään 2025 tilanteesta, hallituksen esityksen yleisluontoiset viittaukset Euroopan tämänhetkiseen vaikeaan turvallisuustilanteeseen tai viittaukset siihen, että ”tilanne on huolestuttava” tai ”välineellistetyn maahanmuuton uhka Suomen itärajalla jatkuu edelleen korkeana” eivät vielä ole tarkkuudeltaan täysin riittäviä perusteluja ottaen huomioon välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset.

Olennaista on myös täydentävä salassa pidettävä tietoaineisto, mutta viime kädessä kysymys on eri havainnoista muodostettavista johtopäätöksistä ja varsinkin Euroopan turvallisuustilanteen kehityksestä. Ennakkotarkastukseni jälkeen hallituksen esitystä täydennettiin niin, että se täytti eduskunnalle antamisen vähimmäisvaatimukset.

Näyttötaakka lain voimassaolon jatkamisen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sekä siitä, että lain voimassaolon jatkaminen täyttää tämänkaltaiselle hyvin poikkeukselliselle lainsäädännölle EU-oikeuden perusteella asetettavat kriteerit, on valtioneuvostolla lainvalmistelijana ja tiedon tuottajana ja lopulta eduskunnalla lainsäätäjänä. Tähän näyttöön ja sen arviointiin on syytä paneutua myös esityksen valtiosääntöisessä arvioinnissa eduskunnassa ja eduskunnan harkinnassa lainsäätäjänä.

Olen tuoreessa itärajan rajasulkua koskevassa ratkaisussani 31.3.2025 todennut, että ”kansallista turvallisuutta koskevissa päätöksissä on niiden perustana oltava toimivaltaisten turvallisuusviranomaisten virkavastuulla tuottama, puolueettomasti laadittu, objektiivinen ja ajantasainen tilannekuva. Tämä on tärkeää, sillä perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi on aina tilannesidonnaista ja tapauskohtaista. Tilannekuva on olennainen arvioitaessa myös sitä, täyttyykö vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle ja/tai yleiselle järjestykselle, ja edellyttääkö sen hallitseminen harkinnassa olevia toimenpiteitä. Välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta arvioitaessa on näkemykseni mukaan otettava huomioon myös eri aikoina tehtyjen päätösten kumulatiivinen kesto. Toisaalta on otettava huomioon myös kullakin hetkellä oleva tilannekuva ja ajantasainen kansallisen turvallisuuden

uhkien taso” ([OKV/3100/10/2024_ym.](#)). Sanottu koskee myös nyt käsillä olevan hallituksen esityksen arviointia.

Välttämättömyysedellytys ja viimesijaisuusedellytys koskee myös lain voimassaoloaika.

Välttämättömyysedellytys edellyttää näin ollen myös lainsäädännön keston rajaamista ajallisesti niin lyhyeen kuin on ehdottoman välttämätöntä. Hallituksen esityksen perustelut siitä, mistä syystä olisi välttämätöntä jatkaa lain voimassaoloa juuri puolellatoista vuodella vuoden 2026 loppuun saakka, ovat tästä näkökulmasta suppeat. Hallituksen esityksessä todetaan, että turvallisuusympäristössä ja Suomen rajaturvallisuustilanteessa ei ole odotettavissa lähiaikoina merkittäviä muutoksia ja että ”vain vuoden voimassa olevaa sääntelyä voidaan siten pitää varsin lyhytaikaisena varautumisen näkökulmasta”. Perusteluissa siis viitataan turvallisuusympäristöön ja Suomen rajaturvallisuustilanteeseen, jota ei kuitenkaan toisaalta muuallakaan kovin tarkasti kuvata.

Mikäli lain voimassaoloa jatketaan puolellatoista vuodella, tulisi lain voimassaolon kokonaiskestoksi noin kaksi ja puoli vuotta. Tällöin on nähdäkseni olemassa riski siitä, että täysin poikkeukselliseksi katsottavan ja sellaisena hyväksytyn lain voimassaolosta muodostuu jossain määrin pysyväksi ja ”uudeksi normaaliksi” katsottava tilanne. Lain välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on tästä syystä arvioitava paitsi jatkettavan voimassaolon suhteen myös suhteessa lain voimassaolon kokonaiskeston. Lähtökohdaksi on joka tapauksessa otettava pyrkimys siihen, että laki ei tulisi sovellettavaksi lainkaan.

Lainsäädännön EU-oikeudellinen hyväksyttävyys

Hallituksen esityksessä on selostettu komission 11.12.2024 antamaa tiedonantoa Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM (2024) 570 final). Tiedonannossa käsitellään turvallisuustilannetta EU:n Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla, EU:n politiikkatoimia, operatiivista tukea sekä asiaa koskevia oikeussääntöjä.

Komissio toteaa, että jäsenvaltiot voivat ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen ulkoisilta uhilta ja viittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohtaan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 72 artiklaan. Jäsenvaltiot voivat jatkuvan ja vakavan uhkan perusteella vedota perussopimuksen määräyksiin mennäkseen poikkeuksellisesti pidemmälle kuin EU:n oikeudessa säädetään. Toimissa tulee kuitenkin noudattaa EU:n lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja edellytyksiä ja kunnioittaa perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta.

Komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova. Sen voidaan kuitenkin katsoa ilmentävän komission näkemystä ja tulkintaa sovellettavaksi tulevan EU:n oikeuden ja sen osana EU:n perusoikeuskirjan mukaisten ja samalla kansallistenkin perusoikeusrajoitusten oikeudellisista reunaehdoista. Komission tiedonanto ei näin ole oikeudelliselta luonteeltaan pelkkä suositus, vaan tulkinnassa huomioon otettava oikeuslähde. Lainsäädännön hyväksyttävyyttä on siten arvioitava myös komission jäsenvaltioille määrittämien reunaehtojen (toimenpiteen välttämättömyys, oikeasuhtaisuus, väliaikaisuus) näkökulmasta. Poikkeuksellisten toimenpiteiden on oltava kohdennettuja, kulloisiinkin olosuhteisiin mukautettuja ja rajoitettuja ajanjaksolle, jolloin ne ovat välttämättömiä.

Kun poikkeuksellinen lainsäädäntö on myös tiedonannon valossa rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä, on arvioitava erityisesti sitä, että välttämättömyysvaatimus ulottuu myös perusoikeuksia rajoittavien toimien ajalliseen keston ts. tällaisten toimien tulisi olla väliaikaisia.

Lainsäädännön voimassaolon jatkamiseen liittyy komission tiedonannosta huolimatta joka tapauksessa samankaltainen riski suhteessa lainsäädännön EU-oikeudelliseen hyväksyttävyyteen kuin säädettäessä laki ensimmäistä kertaa.

On myös huomattava, että 14.5.2024 annettu asetus muuttoliikkeeseen ja turvapaikan hakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta ja asetuksen (EU)2021/1147 muuttamisesta (ns. kriisiasetus), johon myös komission tiedonannossa viitataan, antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden poiketa tietyistä EU:n turvapaikkalainsäädännön menettelysäännöistä välineellistämistilanteissa (EU) 2024/1359). On arvioitava, missä määrin asetus antaa toimintamahdollisuuksia mahdollisessa välineellistetyin maahanmuuton aiheuttamassa kriisitilanteessa ja mistä syystä nämä toimintamahdollisuudet eivät olisi nykytilanteessa riittäviä. Hallituksen esityksen tarkastelu on tältä osin suppea.

Hallituksen esityksen suhde rajavartiolaiton 16 §:n mukaisiin päätöksiin

Hallituksen esityksen mukaan voidaan arvioida, että laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi on osaltaan yhdessä rajavartiolaiton (578/2005) 16 §:n mukaisten rajasulkupäätösten kanssa toiminut ennaltaehkäisevästi, vaikka lakia ei ole kertaakaan sovellettu.

Valtioneuvosto on keskittänyt kansainvälisen suojelun hakemisen Suomen ulkorajoilla avoinna oleville lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille ja sulkenut itärajalla kahdeksan rajanylityspaikkaa. Päätösten myötä myös välineellistetty maahantulo itärajalla on keskeytynyt. Täyttää varmuutta lain ennaltaehkäisevästä vaikutuksesta ei kuitenkaan luonnollisesti voi olla.

Hallituksen esityksen mukaan itärajan rajanylityspaikkojen normalisoitumista lähitulevaisuudessa voidaan kuitenkin pitää erittäin epätodennäköisenä.

Tältä osin totean, että myös rajapäätökset on tehty erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa toimenpiteet on arvioitu välttämättömiksi ja oikeasuhtaisiksi välineellistetyn maahantulon ilmiön pysäyttämiseksi ja ilmiöstä kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle aiheutuvien vakavien seurausten rajoittamiseksi. Tässä yhteydessä on arvioitava riskiä myös siitä, että itärajan rajanylityspaikkojen täyssulku muodostuu tosiasiallisesti pysyväksi tilanteeksi etenkin, jos lain voimassaoloa nyt jatketaan esityksen mukaisesti.

Riski riippuu edellä lausutusti pitkälti Euroopan yleisemmän turvallisuustilanteen ja EU:n ja Venäjän sekä Suomen ja Venäjän suhteiden kehityksestä. Minulla ei ole sinänsä huomauttamista hallituksen esityksessä esitetylle käsitykselle, että välttämättä nopeaa muutosta rajaturvallisuustilanteeseen ja ihmisten välineellistämisen riskeihin ei ole tulossa.

Muita huomioita

Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että yksi välineellistetyn maahantulon tarkoitus on aiheuttaa yhteiskunnassa polarisaatiota ja epäluuloja, mikä varmasti pitää paikkansa. On kuitenkin tämän lisäksi huomattava, että myös väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain hyväksyminen itsessään on merkinnyt in abstracto perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumista. Tällä on omalta osaltaan ollut yhteiskunnallista keskustelua polarisoiva ja yleistä luottamusta oikeusjärjestelmän toimivuuteen ja perus- ja ihmisoikeuksien merkitykseen vähentävä vaikutus.

Myös nämä seikat on otettava huomioon arvioitaessa kynnystä sekä lain voimassaolon jatkamiselle, että lain mahdolliselle käyttöönnotolle. Katson, että nykyisessä tilanteessa on olemassa perusteita sille, että lain käyttöönottokynnys asetettaisiin jopa korkeammalle kuin lakia alun perin annettaessa tehtiin. Selvyiden vuoksi totean, että lain käyttöönotto-tilanteessa on joka tapauksessa tehtävä itsenäinen oikeudellinen arviointi lain soveltamisedellytysten täytymisestä ja toimenpiteiden välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta siinä tilanteessa käytettävissä olevan tilannekuvan perusteella.

Kiinnitin jo aikaisemmin väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain hallituksen esityksestä antamissani lausunnoissa huomiota siihen, että ehdotettuun lainsäädäntöön sisältynyt yksilöiden oikeusturvamenettely oli puutteellinen eikä riittävästi antanut oikeusturvaa eikä siten riittävästi turvannut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskuntakäsittelyssä lainsäädäntöön tehtiin tuolloin joitain tätä koskevia muutoksia.

Pitäisin kuitenkin perusteltuna, että arvioitaessa nyt lainsäädännön voimassaolon jatkamisen edellytyksiä, arvioitaisiin uudelleen myös lakiin sisältyvää oikeusturvamenettelyä ja sitä, turvaako se säädettyssä muodossa konkreettisesti tilanteessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tätä tulisi arvioida erityisesti palautuskiellon ja epäinhimillisen kohtelun kiellon toteutumisen sekä oikeuksiin pääsyn kannalta. Lainsäädännön perusratkaisut sisältävät edelleen tietynlaisen riskin tiettyjen perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten rikkomisesta konkreettisesti tilanteessa.

Samoin kiinnitin lausunnoissani huomiota eduskunnan asemaan lain käyttöönottomenettelyssä. Yhdyn tuolloin siihen hallituksen esityksen arvioon, että lain mahdollisessa käyttöönotossa kyseessä olisi hallitusvallan parlamentaarisella vastuulla tekemä päätös. Totesin kuitenkin myös, että ”valtioneuvoston päätöksen jälkitarkastus perustuslakivaliokunnassa voisi asian perustavaa laatua luonteen takia olla perustelua. Perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtäviin.

Vaihtoehtoisesti olisi harkittava, mikäli laki ylipäänsä säädetään, että säädösperusteisesti turvattaisiin eduskunnan informointi ja osallistuminen lain soveltamiskynnyksen arviointiin etukäteen. Tämä voidaan esimerkiksi toteuttaa soveltamalla kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) 3 §:n sisältämää sääntelymallia. Eduskunnan osallistuminen lain käyttöönottoa koskevaan päätöksentekoon on erityisen perusteltua myös siksi, että perustuslain 93- 95 §:n ja 58 §:n perusteella eduskunta tekee myös Suomen kansainvälisiä suhteita koskevat olevan perustavanlaatuiset ratkaisut.”

Pitäisin edellä mainituista näkökohdista perusteltuna, että myös eduskunnan roolin vahvistamista liittyen lain mahdolliseen käyttöönottoon arvioitaisiin uudelleen myös eduskuntakäsittelyssä. Hallituksen esityksen suhteellisen suppeaa arviointia tästä laajennettiin hieman laillisuusvalvonnallisen lausuntoni ja ennakkotarkastukseni perusteella.

Lopuksi

Yhdyn siihen hallituksen esityksessä esitettyyn arvioon, että pelkkä voimassaoloajan jatkaminen on poikkeus – ja merkittävä poikkeus – perustuslaista ja yhdyn siten siinä esitettyyn arvioon käsittelyjärjestyksestä. Pidän sinänsä poikkeusta vielä perustuslain tarkoittamalla tavalla rajattuna poikkeuksena, vaikka esitys on tältä osin joiltain osin rajatapaus.

Korostan edelleen, että kyse on joka tapauksessa täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa hyväksytystä ja täysin poikkeuksellisesta lainsäädännöstä. Tästä syystä mitään jo hyväksytyn lainsäädännön tai tämän hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä esitettyjä oikeudellisia kannanottoja ei voida yleistää kannanotoiksi koskemaan ylipäänsä poikkeuslakimenettelyn

käyttöönottoa tai perustella niiden avulla jollain tavalla perus- ja ihmisoikeuksien keskinäistä painoarvoa. Tämä koskee muun ohella perustuslakivaliokunnan kannanottoja, joita ei tule irrottaa alkuperäisestä asiayhteydestään tai tulkita muissa asiayhteyksissä laajentavasti.

Kokonaisuutena hallituksen esitys antaa eduskunnalle oikean kuvan esityksen oikeudellisen arvioinnin kannalta keskeisistä seikoista mukaan lukien esityksen ongelmalliset kohdat. Käsillä olevassa turvallisuustilanteessa on perusteltua saattaa hallituksen esityksen välttämättömyys, oikeasuhtaisuus ja tarkoituksenmukaisuus lainsäädäntövaltaa käyttävän eduskunnan arvioitavaksi. Olennaista on myös eduskunnan perustuslakivaliokunnan tekemä arvio esityksen suhteesta perustuslakiin ja ihmisoikeusvelvoitteisiin, jolloin lakiehdotuksen keinojen ja tavoitteiden valtiosääntöinen punninta tehdään laajasti myös asiantuntijalausuntojen perusteella. Lain voimassaoloajan jatkamisen tarvetta, välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on siten aidosti arvioitava ajankohtaisen tilannekuvan ja EU-oikeuden ja kansainvälisten sopimusten tulkintakäytännön kehittymisen perusteella; kansainvälisten sopimusten tulkintakäytännön kehittyessä esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuiden johdosta on oltava valmiutta myös tarkastella myöhemminkin lain ratkaisuja uudelleen.

Oikeudellisesti olennaista on, että ehdottomien ihmisoikeusvelvoitteiden loukkaamisen riski konkreettisissa yksittäistapauksissa saataisiin rajattua mahdollisimman pieneen ja että eduskunnalla on myös lain toimivaltuuksien ja keinojen mahdollisen soveltamisen tilanteessa tehokkaat keinot valvoa hallitusvallan toimintaa ja vaikuttaa lain soveltamistarvetta koskevaan arviointiin. Eduskunnan päätöksenteon kannalta olennaista on myös saada eduskunnan perustuslakivaliokunnan ja mietintövaliokunnan käyttöön sekä mahdollisimman laajasti eduskunnassa tilannekuva- ja analyysitietoa siltäkin osin kuin sitä ei voida julkisesti käsitellä.