

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI VÄLIAIKAISISTA TOIMENPITEISTÄ VÄLINEELLISTETYN MAAHANTULON TORJUMISEKSI ANNETUN LAIN 7 §:N MUUTTAMISESTA (HE 18/2025 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä esityksestä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia. Esityksen tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakaviimpiin tilanteisiin. Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteita rajaturvallisuuden varmistamisesta, ennakkoivasta hybridiuhkiin varautumisesta sekä valmiuden, varautumisen ja hallinnon resilienssin huomioon ottamisesta. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 21.7.2025.

Esitykseen sisältyy jakso lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen. Jaksossa esitystä on tarkasteltu perustuslain säätämisyjärjestystä koskevan perustuslain 73 §:n kannalta. Lisäksi esille nostetaan etenkin poikkeuslain eduskuntakäsittelyn aikana annettu perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp.

Esitykseen sisältyy myös kuvaus turvallisuusympäristöstä ja oikeustilasta. Lisäksi esityksessä on jakso vaikutusarvioinneista, mukaan lukien perus- ja ihmisoikeusvaikutukset, sekä toteutamisvaihtoehtoista.

Esityksen mukaan välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla on pidetty hallittuna rajavartiolaiton (578/2005) 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä. Valtioneuvosto on rajavartiolaiton 16 §:n mukaisilla päätöksillään keskittänyt kansainvälisen suojelun hakemisen Suomen ulkorajoilla avoinna oleville lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille, sulkenut itärajalla kahdeksan rajanylityspaikkaa 15.12.2023 alkaen ja sulkenut kolme huvialuksille tarkoitettua rajanylityspaikkaa 15.4.2024 alkaen. Päätösten myötä välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla on keskeytynyt. Esityksen mukaan (s. 4) ”Voidaan arvioida, että myös väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain säätäminen on vaikuttanut tilanteessa ennalta estävästi.” Esityksessä on myös todettu, että turvallisuustilanne Suomen itärajalla on edelleen jännitteinen. Rajatilanne on tällä hetkellä vakaa, mutta tilanteen vaikeutumiseen ja mahdollisiin nopeisiin ja vakaviin muutoksiin tulee varautua. Keskeinen varautumiskeino on lainsäädäntö, joka sisältää viranomaisten riittävät toimivaltuudet toimia ennalta estävästi ja tehokkaasti.

Esityksen mukaan turvapaikanhakijoiden määrä oli erittäin voimakkaassa kasvussa, kun valtioneuvosto päätti ensimmäisen kerran rajanylityspaikkojen sulkemisesta marraskuussa 2023. Ilman rajoituksia saapumisten määrä olisi ollut vähintään noin 10 000–20 000 vuositaitaista itärajan kautta saapunutta turvapaikanhakijaa. Suomeen saapuneiden joukosta on tunnistettu kymmeniä henkilöitä, joiden voidaan arvioida eri tavoin taustansa takia vaarantavan yleisen järjestyksen. Noin 30 % turvapaikanhakijoista on kadonnut prosessista vuoden 2024 loppuun mennessä. Vuosina 2023–2024 itärajan kautta tulleiden turvapaikanhakijoiden osalta noin 600 henkilöä odottaa edelleen viranomaiskäsittelyä. Esityksen mukaan määrät olisivat todennäköisesti tuhansissa, mikäli rajanylityspaikkoja ei olisi välineellistetyn maahantulon tilanteessa suljettu nopeasti ja määrätietoisesti.

Arvioinnin lähtökohdista

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) tuli voimaan 22.7.2024 ja on voimassa vuoden voimaantulosta. Laissa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Lain soveltaminen on viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi. Lain tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakaviin tilanteisiin. Lakia ei ole toistaiseksi sovellettu.

Laki säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Laki säädettiin siten voimaan poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunta piti mahdollisena kansallisen poikkeuslain säätämistä, vaikka katsoi, ettei sääntely ole yhteensopivaa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Valiokunnan mukaan ”Mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy perustuslakivaliokunnan mielestä 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. Olennaista on, että oikeusvaltiossa on laissa säädettävä toimivaltuuksista, joita etukäteen arvioituna voidaan pitää välttämättöminä edellä tarkoitun vaaran torjumiseksi.” (PeVL 26/2024 vp, kappale 49.)

Perustuslakivaliokunnan lausunnon perusteella lakiesitykseen ehdotettiin hallintovaliokunnan mietintöluonnoksessa eräitä poikkeusperusteiden arviointiin liittyviä täydennyksiä sekä uutena maasta poistamisen uudelleenarviointia koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta käsittelee mietintöluonnoksesta antamassaan lausunnossa asian siltä osin, täyttävätkö hallintovaliokunnan tekemät muutokset sen, mitä perustuslakivaliokunta oli lausuntonsa ponnassa edellyttänyt säädettäväksi maahan pyrkivän henkilön oikeusturvan vuoksi nimenomaisesti säädettävästä jälkikäteisestä oikeusturvamenettelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunta oli muuttanut sääntelyä ja täydentänyt maahan pyrkivän oikeusturvaa nimenomaisesti säädetyllä jälkikäteisellä oikeusturvamenettelyllä aiemmassa lausunnossa esitettyjen vaatimusten puitteissa. Lakiehdotus voitiin näin täydennettynä käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä rajattuna poikkeuksena perustuslaista. (PeVL 29/2024 vp.)

Nyt arvioitavana olevan esityksen mukaan lain säätämisaikajankohdan tilanteeseen verrattuna oikeudellisessa viitekehyksessä ei ole tapahtunut muutoksia, joilla olisi vaikutusta lain sisältöön tai välttämättömyyteen välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Esityksessä nostetaan esille muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyssä olevat Puolaa, Latviaa ja Liettua koskevat tapaukset ja todettu, että on mahdollista, että näistä saadaan ratkaisut vuoden kuluessa. Esityksessä myös viitataan kesäkuussa 2024 voimaantulleeseen EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen (maahanmuuttopakti) ja siihen kuuluvaan kriisi- ja force majeure -tilanteita koskevaan asetukseen (kriisiasetus). Lisäksi esille tuodaan komission tiedonanto, jossa esityksen mukaan nimenomaisesti todetaan jäsenvaltioiden oikeus kansallisesti säätää toimista, joilla torjutaan muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyviä hybridiuhkia ja vahvistetaan turvallisuutta ulkorajoilla. Esityksen perustuslakijaksoon sisältyvän yhteenvedon (jakso 9.5) mukaan laki on hyväksyttävä myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Lisäksi viitataan siihen, että hallintovaliokunta on arvioinut, että laki täyttää EU-lainsäädännön edellytykset.

Yleisarvio

Hallituksen esityksessä on selostettu varsin laajasti asiassa olennaista kysymystä turvallisuustilanteesta ja oikeudellisesta tilanteesta, mukaan lukien EU-oikeus ja kansainvälinen oikeus. Arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat on esitetty pääosin asianmukaisesti. Esityksen keskeisenä ongelmana on se, että siinä nojataan turvallisuustilanteeseen pitkälti yksilöimättä tai voimatta yksilöidä tarkkoja valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä syitä poikkeuslain voimassaolon jatkamiselle. Lisäksi huomionarvoista on se, että esitetyt perustelut kiinnittyvät nähdäkseni monelta osin siihen, miksi itäraja oli tarpeen sulkea. On syytä korostaa, että on pidettävä sinänsä erillään rajavartiolain 16 §:n mukaiset toimenpiteet ja nyt arvioitavana oleva poikkeuslaki. Perusteluja olisi tullut esittää yksilöidysti juuri tähän poikkeuslakiin liittyen siitä, miksi edelleen on tarve tällä tavalla rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ja pitää samalla voimassa poikkeuslakia, jonka on todettu olevan Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ongelmallinen (ks. PeVL 26/2024 vp).

Esityksessä on annettu merkitystä myös EU:n komission tiedonannolle paikoin ongelmallisetakin vaikuttavalla tavalla. Käsitykseni mukaan esityksessä mainitut tuoreet EU-instrumentit (komission tiedonanto ja maahanmuuttopakti) sinänsä mahdollistavat jäsenvaltioiden poikkeuksellisia toimenpiteitä ulkorajojensa turvaamiseksi välineellistettyä maahanmuuttoa vastaan. Syytä on kuitenkin korostaa, että ne eivät salli jäsenvaltioiden rikkovan voimassa olevia EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden velvoitteita, vaan edellyttävät valtioiden kunnioittavan myös välineellistetyn maahanmuuton tilanteessa perusoikeuksia, mukaan lukien palautuskieltoa. Lisäksi sille, että odotettavissa on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja välineellistetyn maahantulon tilanteesta, ei ole nähdäkseni annettu riittävää merkitystä ehdotetun voimassaoloaja pidentämisen kannalta.

Mielestäni on edelleen syytä korostaa, että asiassa pyrittäisiin ihmisoikeus- ja EU-velvoitteiden mukaiseen ratkaisuun. Perustuslakijakson maininta siitä, että laki on hyväksyttävä myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, on virheellinen. Lisäksi oikeustilan kannalta on harhaanjohtavaa vain tyytyä toteamaan esityksen tavoin, että hallintovaliokunta on arvioinut, että laki täyttää EU-lainsäädännön edellytykset. Laki ei muutu ihmisoikeuksien,

EU-oikeuden ja perustuslain mukaiseksi sillä, että sen voimassaoloa jatketaan. Perus- ja ihmis-oikeuksiin sitoutuneessa oikeusvaltiossa asianmukainen ratkaisu olisi nähdäkseni se, ettei lain voimassaoloa jatkettaisi.

Huomionarvoista on toisaalta sekin, että esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi poikkeuslain sisältöä. Pidän tärkeänä korostaa sitä, että koska poikkeuslain sisältöön ei ole esitetty muutoksia, myöskään siihen liittyvät oikeudelliset ongelmat eivät poistuisi. Olen antanut poikkeuslain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 53/2024 vp) perustuslakivaliokunnalle lausunnon (5.6.2024), jossa en pitänyt valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisena kyseisen poikkeuslain säätämistä. Nähdäkseni oikeustilassa ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka antaisivat aiheutta muuttoa valtiosääntöoikeudellista arviotani tästä poikkeuslaista. Tämän vuoksi viittaan edellä mainittuun aiempaan lausuntooni soveltuvien osien.

Aiempaan nähden uutena valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä arvioitavaksi nousee kuitenkin määräaikaisen poikkeuslain voimassaolon jatkaminen. Tämän vuoksi esitän seuraavassa erikseen arviointia siitä, miten määräaikaisesti poikkeuslakina hyväksytyn lain jatkamista tulisi arvioida poikkeuslakidoktriinin kannalta. Lisäksi asiassa on syytä kiinnittää huomiota mahdollisuuteen säätää laki voimaan perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa kiiremenettelyssä.

Voimassaolon jatkaminen

Esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloaikaa jatkettaisiin 31.12.2026 saakka. Voimassa oleva laki tuli voimaan 22.7.2024 ja on voimassa vuoden voimaantulosta. Laki esitetään kiireellisesti hyväksyttäväksi poikkeuksena perustuslaista. Esityksen säätämisyjärjestysperusteluiden jaksossa 9.3 käsitellään kysymystä voimassaoloajan merkityksestä perustuslain 73 §:n mukaisen rajatun poikkeuksen näkökulmasta. Jakson mukaan poikkeuslain määräaikaisuus oli keskeinen elementti arvioitaessa perustuslakiin säädettävän rajatun poikkeuksen edellytyksiä. Esityksessä pidetään nyt ehdotettua voimassaoloaikaa ajankohtaisen turvallisuustilanteen ja oikeudellisen viitekehyksen sekä niiden kehitysarvioiden perusteella perusteltuna ja välttämättömänä. Lisäksi lain kokonaisvoimassaoloajaksi muodostuvaa kahta ja puolta vuotta voidaan perustuslakijakson mukaan pitää kohtuullisena, kun otetaan huomioon, että lain tarkoituksena on vaurautua pitkäkestoiseen vakavaan turvallisuustilanteeseen.

Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Pykälän 2 momentin mukaan ehdotus voidaan kuitenkin julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Perustuslain 73 §:n 1 momentin ilmaus ”perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta” viittaa poikkeuslaki-instituutioon. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan poikkeuslailla

tarkoitetaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta merkitsee asiallista poikkeusta perustuslaista (HE 1/1998 vp, s. 124).

Poikkeuslakimenettelyn käyttöala on suppea. Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan perustuslakiin voidaan tehdä vain ”rajattuja poikkeuksia”. Ilmaisulla viitataan ensisijaisesti poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Poikkeuslailla ei siten voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen tai eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Rajatulla poikkeuksella ei toisaalta viitata lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten määrään. (HE 1/1998 vp, s. 125, PeVM 10/1998 vp, s. 28, ks. PeVL 13/2008 vp, s. 9, PeVL 36/2006 vp, s. 11, PeVL 57/2002 vp, s. 3, PeVL 59/2001 vp, s. 2.)

Poikkeuslakien välttäminen on vakiintunut valtiosääntöperiaate. Sen mukaan uusien, puhtaasti kansallisista tarpeista johtuvien poikkeuslakien säätämistä tulee välttää. Poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi. Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulee ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Jos poikkeuslakimenettelyyn kuitenkin joudutaan turvautumaan, tulee poikkeus rajata mahdollisimman tarkaksi ja vähäiseksi. Tällöin poikkeus on ensisijaisesti pyrittävä säätämään määräaikaiseksi. (HE 1/1998 vp, s. 125, PeVM 10/1998 vp, s. 22–23.)

Perustuslakivaliokunnan käytännössä määräaikaisen poikkeuslain sallimiseen liittyy tavanomaisesti vaatimus perustuslain vaatimukset täyttävän lainsäädännön valmistelusta määräajan kuluessa (PeVL 61/2010 vp, s. 6, PeVL 25/2005 vp, s. 5, PeVL 46/2004 vp, s. 3, PeVL 67/2002 vp, s. 4, PeVL 66/2002 vp, s. 5, PeVL 61/2002 vp, s. 6). Pysyväisluonteisen poikkeuslain säätäminen on hyvin harvinaista ja edellyttää poikkeuksellisia syitä (PeVL 6/2009 vp, s. 16–17, PeVL 6/2006 vp, s. 3, PeVL 54/2005 vp, s. 4, PeVL 1a/1998 vp, s. 2). Joissakin tapauksissa perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut, ettei poikkeuslain käytölle ole perusteita ja siten torjunut mahdollisuuden käyttää poikkeuslakia (PeVL 57/2010 vp, s. 5, PeVL 39/2004 vp, s. 4, PeVL 34/2004 vp, s. 3, PeVL 26/2004 vp, s. 5).

Poikkeuslaki rinnastuu säädöshierarkiassa tavalliseen lakiin. Se voidaan siten kumota tavallisella lailla. Sitä voidaan myös muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jollei muutos laajenna perustuslakiin alun perin tehtyä poikkeusta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on lisäksi katsottu, että myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos poikkeuksena aikanaan säädetyin kokonaisyjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenaiseksi. (HE 1/1998 vp, s. 125, ks. PeVL 8/2006 vp, s. 4–5, PeVL 31/1998 vp, s. 5, PeVL 30/1998 vp, s. 2.) Tätä oppia poikkeuslain muuttamisesta ja kumoamisesta on kutsuttu aukkoteoriaksi.

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettua lakia koskevassa lausunnossaan perustuslakivaliokunta on tuonut esille edellä kuvattuja poikkeuslakidoktriinin lähtökohtia. Lisäksi valiokunta kiinnitti huomiota siihen, että perustuslain esitöissä ei ole rajattu mitään yksittäistä perusoikeussäännöstä poikkeamismahdollisuuden ulkopuolelle. Valiokunnan mielestä arvioitavana ollut poikkeuslaki ei puuttunut perustuslain esitöissä sen keskeisiksi ratkaisuisiksi esimerkkeinä mainittuihin perusoikeusjärjestelmän

kokonaisuuteen eikä eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntely ei ole yhteensopivaa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Valiokunnan mielestä olennaista kuitenkin on, että poikkeaminen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista on arvioitavassa esityksessä ajallisesti, alueellisesti ja sisällöllisesti rajattu ja lain rajatun soveltamisalueen ulkopuolella ihmisoikeusvelvoitteet ovat täysimääräisesti voimassa. Valiokunta painotti, että poikkeusta perustuslaista merkitsevän sääntelyn on kuitenkin oltava myös välttämätöntä. Sääntelyssä on kyse rajatusta poikkeamisesta ihmisoikeusvelvoitteista, eikä se merkitse vielä poikkeamista niistä kokonaisuutena. Lakiehdotus voitiin siten nimenomaisella oikeusturvan sääntelyllä täydennettynä käsitellä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista. (PeVL 26/2024 vp, kappale 29, 30, 43, 45, 46, 48.)

Hallituksen esityksessä on kyse määräaikaisen poikkeuslain voimassaolon jatkamisesta. Nykyisen perustuslain voimassaoloaikana perustuslakivaliokunta on pitänyt määräaikaisia poikkeuslakeja sinänsä mahdollisina (ks. PeVL 2/2024 vp, kappale 15–18, PeVL 29/2022 vp, kappale 6–7, 25). Valiokunta ei ole ottanut nyt arvioitavana olevan poikkeuslain osalta kantaa voimassaoloaikaan (PeVL 26/2024 vp). Havaintojeni mukaan valiokunta ei ole myöskään nykyisen perustuslain aikana käsitellyt nyt arvioitavana olevan kaltaista tilannetta määräaikaisen poikkeuslain voimassaolon jatkamisesta. Vaikka kyse on tältä osin uudeltaisesta arviointiasetelmasta, on syytä kiinnittää huomiota perustuslakivaliokunnan aiempaan kantaan siitä, että valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on uudessakin tilanteessa kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (ks. PeVL 26/2024 vp, kappale 15 ja siinä viitatu lausunnot). Tällä tavoin keskeisen arviointiperustan asiassa muodostavat poikkeuslaki-instituutioon kuuluvat poikkeuslakien välttämisen periaate, rajatun poikkeuksen oppi ja aukoteoria.

Poikkeuslakien välttämisen periaatteeseen nähden huomionarvoista on ensinnäkin se, että arvioitavana olevaan poikkeuslakiin ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia. Esityksessä on nähdäkseni riittämättömästi arvioitu tältä osin poikkeuslakien välttämisen periaatteen merkitystä. Esitys ei toteuta mainitun periaatteen mukaista lähtökohtaa siitä, että ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin.

Lisäksi esityksessä jää mielestäni epäselväksi, mitkä ovat tarkkaan ottaen ne syyt, minkä vuoksi edelleen on turvauduttava poikkeuslakimenettelyn käyttöön. Esityksessä on käyty läpi varsin laajasti turvallisuustilannetta, mutta poikkeuslain voimassaolon jatkamiseen kytkeytyvät syyt jäävät turhan yksilöimättömiksi. Esitys perustunee osaltaan salassa pidettävään tietoon, mutta tällaista ei ole käytettävissäni. Esityksessä on ongelmallisia viittauksia siihen, että tilanne on pidetty hallinnassa rajavartiolaiton (578/2005) 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä ja että voidaan arvioida, että myös väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain säätäminen on vaikuttanut ennalta estävästi. Tällaiset maininnat jättävät epäselväksi, millä perusteilla poikkeuslakidoktriinin edellyttämät poikkeuksellisuuden, pakotavien syiden ja ylipäätään välttämättömyyden vaatimukset tarkkaan ottaen täyttyvät. Tähän arvioon vaikuttaa keskeisesti myös se, ettei lakia ei ole otettu käyttöön. Tämä nostaa esille kysymyksen, myös vaikutusarviointien ja vaihtoehtoisten keinojen arvioinnin valossa, mikä merkitys arvioitavana olevalla poikkeuslailla oikeastaan on käytännössä ollutkaan ja voi jatkossa olla turvallisuustilanteen hallinnassa. Käsittääkseni selonteko juuri tästä seikasta olisi keskeistä sääntelyn välttämättömyyden arvioinnin kannalta.

Kun poikkeuslakimenettelyyn katsotaan esityksessä olevan tarpeen turvautua, tulisi poikkeus joka tapauksessa rajata mahdollisimman tarkaksi ja vähäiseksi. Tältä osin huomio kiinnittyy ongelmallisella tavalla siihen, ettei sisältöön ehdoteta poikkeuksen rajaamista tarkoittavia muutoksia. Rajatun poikkeuksen vaatimuksen on esityksessä nähtävästi katsottu täyttyvän sillä, että laki säädetään voimaan määräajaksi. Pidän tätä ongelmallisena rajatun poikkeuksen doktriinin kannalta.

Määräaikaisuuden osalta on tässä tilanteessa otettava huomioon se, että kyse olisi tilapäisenä säädetyn poikkeuslain voimassaolon jatkamisesta. Kyseinen laki on jo nyt säädetty olevaan voimassa vuoden voimaantulostaan. Mikäli lain voimassaoloa jatkettaisiin ehdotetusti, muodostuisi poikkeuslain voimassaoloajaksi jo kaksi ja puoli vuotta. Perustuslain esitöissä tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole otettu yksilöidysti kantaa siihen, minkä mittainen määräaikainen poikkeuslaki voi kestoaltaan olla. Mainituista oikeuslähteistä voidaan kuitenkin nähdäkseni johtaa lähtökohta, jonka mukaisesti tulisi selvästi perustella, miksi ehdotettu voimassaoloaika täyttää vaatimuksen poikkeuksen rajaamisesta välttämättömään. Lisäksi aiemman tulkintakäytännön perusteella voinee katsoa, että määräaikaisten poikkeuslakien tulisi olla voimassaololtaan lyhytkestoisia (ks. PeVL 54/2005 vp, PeVL 25/2005 vp, PeVL 46/2004 vp, PeVL 67/2002 vp, PeVL 59/2001 vp). Pysyväisluonteisen poikkeuslain säätäminen on ollut poikkeuksellista ja edellyttänyt pakottavia syitä (PeVM 10/1998 vp, s. 22–23, ks. PeVL 54/2005 vp, s. 4). Mielestäni ehdotettua voimassaoloaikaa ei voi pitää edellytetyllä tavalla lyhyenä ottaen huomioon kyseessä olevan poikkeuslain kokonaisvoimassaoloajan ja erityisluonteen sekä poikkeuslakidoktriinin. Poikkeuslakien välttämisen edellytystä ei ole asianmukaista kiertää säätämällä toistuvasti voimassaolon jatkamisesta. Voimassaolon pidentäminen tällä tavoin vaiheittain on ongelmallista myös rajatun poikkeuksen vaatimuksen kannalta.

Lisäksi kiinnitän huomiota siihen, että esityksessä jää riittämättömien ja ongelmallisten perustelujen varaan se, miksi voimassaoloa ehdotetaan pidennettäväksi juuri puolellatoista vuodelle. Perusteena tältäkin osin käytetty turvallisuustilanne jää yksilöimättä. Välineellistettyä maahantuloa koskevan kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden kehityksen näkökulmastakin olisi päinvastoin perusteita lyhyemmälle voimassaololle, kun esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta on odotettavissa asiaan liittyviä ratkaisuja mahdollisesti vielä tämän vuoden aikana. Esityksessä ei oteta nähdäkseni riittävästi huomioon, että tuleva oikeuskäytäntö voi vaikuttaa oikeustilaan tavalla, jolla on merkitystä lain voimassaolon jatkamisen oikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta. Vastaavaan tapaan myös EU:n maahanmuuttopaktin ja kriisiasetuksen merkitys nyt voimassaololtaan jatkettavaksi esitetylle laille jää epäselväksi. Ylipäätään määräaikaisen lain voimassaolon keston lyhentäminen ainakin pienentäisi esitykseen liittyviä valtiosääntöoikeudellisia ongelmia, vaikka niitä ei saataisikaan määräajan lyhentämisellä kokonaan poistettua (ks. PeVL 59/2001 vp, s. 2–3).

Säätämisjärjestys ja kiireelliseksi julistaminen

Voimassa oleva laki on hyväksytty perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa säätämisjärjestyksessä poikkeuslakina kiiremenettelyssä. Myös nyt ehdotettu lakiehdotus ehdotetaan käsiteltäväksi perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Esityksen mukaan lain määräaikainen voimassaolo oli yksi rajatun poikkeuksen keskeisistä elementeistä ja siten edellytys lain hyväksymiselle. Lisäksi esityksen perustuslakijaksossa todetaan, että

perustuslakivaliokunnan voidaan katsoa tehneen asiassa kokonaisharkinnan, vaikka se ei nimomaisesti ottanutkaan kantaa voimassaoloaikaan. Tämän vuoksi voidaan katsoa, että tässä tapauksessa myös pelkkä lain voimassaolon jatkaminen laajentaa perustuslakiin tehtyä poikkeusta, eikä edellä kuvattua aukkoteoriaa ole perusteltua soveltaa. Kiiremenettelyn käytön osalta viitataan siihen, että lain voimassaolo päättyy heinäkuussa 2025. Lisäksi on tuotu esille, että lain säätämiseen johtanut turvallisuustilanne ja siihen kytkeytyneet perusteet nopeatetun menettelyn käyttämiselle eivät ole olennaisesti muuttuneet.

Arvioitavana olevan poikkeuslain säätämisen yhteydessä perustuslakivaliokunta kävi seikka-peräisesti läpi perustuslain 73 §:n mukaisten menettelyjen käyttöedellytykset (PeVL 26/2024 vp, kappale 69–73). Myös esityksessä on viitattu niihin kattavasti. Tämän vuoksi tyydyn kiiremenettelyn käytön valtiosääntöoikeudellisten arviointiperusteiden osalta viittaamaan lausunnossa PeVL 26/2024 vp tästä todettuun. Samalla on syytä vielä todeta, että perustuslakivaliokunta ei ottanut kantaa poikkeuslain voimassaoloaikaan.

Esityksessä on säätämisyjärjestyksen kannalta kyse poikkeuslakina hyväksytyn lain muuttamisesta, jota on valtiosääntöoikeudellisesti arvioitava aukkoteorian kautta. Esityksessä on tältä osin esitetty kiinnitetty asian valtiosääntöoikeudellinen arviointi sinänsä asianmukaisesti aukkoteoriaan. Nähdäkseni kuitenkin perustuslakijaksossa esitetty käsitys siitä, että aukkoteoriaa ei ole perusteltua soveltaa, koska pelkkä lain voimassaolon jatkaminen laajentaa perustuslakiin tehtyä poikkeusta (s. 32), on virheellinen. Vastoin tätä käsitystä aukkoteorian osana on myös tilanne, jossa poikkeus perustuslakiin laajenee; tällöin säätämisyjärjestyksenä on käytettävä perustuslainsäätämisyjärjestystä. Esityksen lopputulema tarpeesta säätää laki voimaan perustuslain 73 §:n mukaisesti on kuitenkin oikea. Yhdyn esityksen kantaan siitä, että ehdotettu lain voimassaoloajan pidennys laajentaisi perustuslakiin alun perin tehtyä poikkeusta. Tämän vuoksi ehdotettuun lainmuutokseen on vaadittava perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttämistä.

Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisen kiiremenettelyn käytön perusteleamiseen liittyy esityksessä nähdäkseni jo edellä todettua vastaavat ongelmat välttämättömyyden ja pakottavuuden osoittamisessa. Pelkästään se, että poikkeuslain voimassaolo päättyisi ilman kiiremenettelyä, ei nähdäkseni täytä tulkintakäytännössä asetettua vaatimusta poikkeuksellisesta välttämättömyydestä. Esityksen perusteella jää siten avoimeksi, mikä kaikkienensa on se poikkeuksellisesti välttämätöntä tarve ja pakottava tilanne, minkä vuoksi kiireelliseksi julistamiselle on myös nyt tarpeellista.

Kokonaisarvio

Kokonaisuutena arvioiden on syytä korostaa sitä, että kyseessä oleva poikkeuslaki on luonteeltaan hyvin poikkeuksellinen etenkin siksi, että sillä katsottiin olevan mahdollista poiketa kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista. Nyt arvioitavana olevassa esityksessä ei pyritä poistamaan mainittua valtiosääntöoikeudellista ja kansainvälisoikeudellista ongelmaa. Ehdotus käsittää vain poikkeuslain voimassaolon määräajan jatkamisen, millä ei poisteta mainittuja sisällöllisiä ongelmia, vaan päinvastoin laajennetaan poikkeusta perustuslakiinkin nähdessä.

Määräaikaisen poikkeuslain voimassaolon jatkaminen on valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä uudenlaiseksi arviointitilanteeksi katsottava. Arviointi on kuitenkin tältäkin osin

perustettava poikkeuslaki-instituutioon kytkeytyviin vakiintuneisiin arviointiperusteisiin, joita seuraa poikkeuslakien välttämisen periaatteesta, rajatun poikkeuksen opista ja aukko-teoriasta. Arvioni mukaan ehdotus ei täytä poikkeuslakien välttämisen periaatetta eikä rajatun poikkeuksen vaatimusta, enkä pidä ehdotettua poikkeuslain voimassaolon jatkamista valtiösääntöoikeudellisesti perusteltuna.

Helsingissä 8.4.2025

Anu Mutanen, OTT, apulaisprofessori