

**Eduskunnan hallintovaliokunnalle****Viite:****Hallintovaliokunnan asiantuntijakuuleminen 25.4.2025****Asia:****HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI VÄLIAIKAISISTA TOIMENPITEISTÄ VÄLINEELLISTETYN
MAAHANTULON TORJUMISEKSI ANNETUN LAIN 7 §: N MUUTTAMISESTA ([HE 18/2025
vp](#))**

Valtioneuvoston oikeuskanslerin ennakkollinen säädösvalvonta hallituksen esityksen luonnoksesta sitä koskeneen lausuntokierroksen yhteydessä ja oikeuskanslerin suorittama esityksen ennakkotarkastus ja sen jälkeen tarkastus valtioneuvoston yleisistunnossa esityksestä päättämisen yhteydessä ovat painottuneet valtiosääntöoikeudellisiin seikkoihin sekä siihen, ettei esityksen suhteessa Euroopan unionin oikeuteen ole ilmeisiä virheitä ja puutteita. Eduskunnan perustuslakivaliokunta on sille perustuslain 74 §:n perusteella kuuluvan tehtävänsä toimia ensisijaisena ja johtavana lakien ennakkollista perustuslakikontrollia suorittavana elimenä on antanut hallituksen esityksestä lausuntonsa [PeVL 14/2025 vp](#). Perustuslakivaliokunnan lausunnossa perustuslakivaliokunta on esittänyt valtiosääntöoikeudellisen arvionsa hallituksen esityksestä.

Keskityn tässä lausunnossa tämän vuoksi enemmän lakia säädettäessä mietintövaliokuntana toimivalle valiokunnalle kuuluvaan näkökulmaan lain soveltamisesta ja sen oikeudellisista reunaehdoista sekä hallituksen esityksen suhteeseen Euroopan unionin oikeuteen. Lain suhteen EU-oikeuteen asianmukaisuuden arviointi on mietintövaliokunnan tehtävänä.

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. Ratkaisuni suosituksen mukaisesti valtioneuvosto on tehnyt uuden päätöksen itärajan rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun keskittämisestä (ks. [valtioneuvoston päätös rajanylityspaikkojen sulkemisesta toistaiseksi ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä, valtioneuvoston päätös SM/2025/32, 16.4.2025](#)). Kyseisen valtioneuvoston päätöksen julkisessa perustelumuistiossa käsitellään myös kansallista turvallisuutta ja rajaturvallisuutta koskevaa tilannekuvaa tavalla, joka on merkityksellinen myös nyt arvioitavana olevan hallituksen esityksen kannalta.

Tämän hallituksen esityksen arvioinnin kannalta olennainen johtopäätös tilannekuvasta 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 soveltamisalamääräystensä ja niitä koskevien tulkintojen perusteella. Kansallinen perustuslaintulkinta tai perustuslain säätämisyjärjestyksen 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. Huomionarvoista on, että itärajan rajanylityspaikkojen sulkemista koskeva asia on nyt Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyssä (D. ja muut v. Suomi (nro 16398/24)).

Kun korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksen [KHO:2024:27](#) mukaisesti rajanylityspaikkojen yleisluonteisesta sulkemisesta tehtyä päätöstä ei ollut nimenomaisesti kohdistettu kehenkään muutoksenhakijoista eikä päätös vaikuttanut välittömästi muutoksenhakijoiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun ja näin ollen muutoksenhakijoilla ei ollut oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain mukaisesti valitusoikeutta, avautui ainakin periaatteessa mahdollisuus yksilövalitukselle Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen. Ihmisoikeustuomioistuin ottaa myöhemmin kantaa valitusoikeuteen ja asian tutkimiseen ihmisoikeustuomioistuimessa. Ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston käsittelyssä on kolme Liettuaa, Latviaa ja Puolaa vastaan tehtyä yksilövalitusta, joissa Suomi on saanut luvan sivuväliintuloon ja esittänyt argumentteja sen puolesta, että vieraan valtion järjestämä välineellistetty maahantulo tunnustetaan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ja että Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamisessa myös valtioiden täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus huomioidaan asianmukaisesti ja nykyinen turvallisuuden konteksti huomioiden. Nähdäkseni nyt käsillä olevan hallituksen esityksen ja mahdollisen siinä esitetyn ns. rajaturvallisuuslain voimassa olon jatkamisen aikana seurata Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja muiden

kansainvälisten ihmisoikeuksien valvontaelinten kannanottoja ja tarvittaessa muuttaa ripeästi päätöksiä ja kansallista lainsäädäntöä oikeuskäytännön sitovien ohjaavien kannanottojen sitä edellyttäessä. Tätä samaa seikkaa korostin ratkaisussani itärajan rajanylityspaikkojen sulkemisesta.

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 vahvemmallalla 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. Euroopan unionin oikeudessa tämä sisältyy Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaan.

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 realistisen ulottuvuuden eri aikajännteillä sisältyviä seikkoja punniten.

Hallituksen esityksessä esitetään väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulontorjumiseksi 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

vastaviimesijaisena 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 yksilön ihmisarvon turvaamista konkreettisessa soveltamistilanteessa 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 eduskunnassa 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 Suomessa tehdä lailla ja eduskunnassa.

Asiaa nyt uudelleen arvioitaessa olisi sen vuoksi syytä tarkastella muun ohessa myös sitä, missä määrin laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin 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. Tätä osaltaan turvaa rajaturvallisuuslain mukaisten toimivaltuuksien ja toimenpiteiden kaksivaiheinen käyttöönotto: yhtäältä poikkeuksellisen lain säätäminen eduskunnassa ja toiseksi edellisestä vaiheesta riippumaton, soveltamistilanteessa tehtävä toimivaltuuksien käytön välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden sekä niihin turvautumisen viimesijaisena keinona arviointi päätettäessä lain toimivaltuuksien käyttöönotosta. Valtioneuvoston oikeuskanslerin laillisuusvalvontaan kuuluu valvoa laillisuutta sekä sen osana perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista samoin kuin välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja viimesijaisuuden vaatimusten toteutumista myös tässä käyttöönottoa koskevassa päätöksenteossa. Siinä tehtävä arviointi on tilannesidonnainen ja siten itsenäinen suhteessa lain säätämisvaiheessa tehtävään arviointiin. Tämä osaltaan toimii myös oikeusvaltion turvamekanismina.

Vastaavasti vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointi ja sen johtopäätökset ovat valtiosääntöisesti merkityksellisiä lakiehdotuksen hyväksyttävyyden kannalta ja lain voimassaolon jatkamisen kannalta myös nyt.

Olen tehnyt lakiehdotuksen taustalla olevan hybrdivaikuttamisen 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 yleisestä kehityksestä. Lakiehdotuksen arviointi ei siten vaihtoehtoisten 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 äärirajoiltaan oikeudellisia kysymyksiä.

Totean, että perustuslakivaliokunnan lausunnossa hallituksen esityksestä (PeVL 14/2025 vp). käsitellään valtion täysivaltaisuutta ja sen suojaamista. Valtiolla on valtiosääntönsä ja EU-oikeuden sekä kansainvälisen oikeuden puitteissa oikeus puolustaa itseään ja itsemääräämisoikeuttaan. EU:n jäsenvaltiolla esimerkiksi unionin ulkorajan turvallisuuden ylläpitäminen on osaltaan myös jäsenvaltion oikeudellinen velvollisuus, joka perustuu yleisesti unionin perustana oleviin sopimuksiin ja erityisesti esimerkiksi Schengenin rajasäännöstöön (EU) 2016/399 II luvun säännöksiin ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseen (EU) 2019/1896 säännöksiin, joiden mukaan kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden ja rajaturvallisuuden suojaaminen ovat osa Euroopan unionin muodostamaa vapauden, oikeuden ja turvallisuuden aluetta ja siksi myös unionin ja sen jäsenvaltioiden yhteinen intressi ja joiden

mukaan jäsenvaltioilla on ensisijainen vastuu rajaturvallisuudesta mutta jossa unioni tukee jäsenvaltioita niille kuuluvissa tehtävissä (ks. esim. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksen (EU) 2019/1896 johdannon kohta 12 ja 7 artikla). Valtio voi käyttää tätä oikeutta puolustaa täysivaltaisuuttaan valtiosääntönsä ja kansainvälisen oikeuden mukaisesti ja puitteissa. Valtion oikeus puolustaa täysivaltaisuuttaan on hyväksyttävä ja painava tavoite. Se on myös perusta tarkkarajaisella ja täsmällisellä lainsäädännöllä rajoittaa perusoikeuksia perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti mutta ehdottomiksi muotoillut oikeudet ovat tältä osin erityisasemassa.

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, täytyykö 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 voimassaoloaikaa

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 puolelatoista 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 puolelatoista 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 kokonaiskestoon. Lähtökohdaksi on joka tapauksessa otettava pyrkimys siihen, että laki ei tulisi sovellettavaksi lainkaan.

Lainsäädännön EU-oikeudellinen hyväksyttävyyys

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 reunaehtoien (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. Viime kädessä unionin oikeutta tulkitsee Euroopan unionin tuomioistuin.

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 välineellistetyn maahanmuuton aiheuttamassa kriisitilanteessa ja mistä syystä nämä toimintamahdollisuudet eivät olisi nykytilanteessa riittäviä. Hallituksen esityksen tarkastelu on tältä osin suppea.

Hallituksen esityksen suhde rajavartiolain 16 §:n mukaisiin päätöksiin Hallituksen esityksen mukaan voidaan arvioida, että laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi on osaltaan yhdessä rajavartiolain (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. Täyttä 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.

Oikeussuojakeinoista

Kiinnitin jo aiemman hallituksen esityksen yhteydessä huomiota hallituksen esityksen puutteellisiin oikeussuojakeinoihin, joita koskien lakia eduskuntakäsittelyssä joiltain osin muutettiin. Voimassaolevan lain 4 §:n pykälän 4 momentin mukaan maasta poistettavalle henkilölle on ilmoitettava kirjallisesti toimenpiteen perusteet ja tieto siitä, että henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleen arviointia ja siitä, missä henkilö voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Maasta poistamiseen ei saa hakea muutosta valittamalla.

Pykälän 5 momentin mukaan maasta poistettava henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleen arviointia Rajavartiolaitokselta kirjallisesti 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta. Maasta poistaminen pannaan kuitenkin täytäntöön uudelleenarviointia koskevasta vaatimuksesta huolimatta. Vaatimus uudelleen arvioinnista on käsiteltävä kiireellisenä. Uudelleenarvioinnin voi tehdä asianosaista henkilöä kuulematta vaatimuksen ja sen liitteenä olevan kirjallisen aineiston sekä Rajavartiolaitoksella muutoin olevan merkityksellisen tiedon perusteella. Uudelleenarviosta toimitetaan tieto henkilön ilmoittamaan osoitteeseen postitse kirjeenä tai sähköisenä viestinä. Uudelleenarvioon ei saa hakea muutosta valittamalla.

Kiinnitän tässä yhteydessä edelleen huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimukseen sisältyy myös määräys oikeudesta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon (13 artikla). Maasta poistamista koskevien päätösten osalta artiklan on katsottu edellyttävän, että henkilöllä on oltava tehokkaat oikeussuojakeinot myös käytännössä. Oikeussuojakeinolla on oltava myös lykkäävä vaikutus silloin, kun henkilö on esittänyt perustellun väitteen siitä, että hänen 2 ja/tai 3

artiklassa tarkoitettuja oikeuksiaan loukattaisiin maasta poistamisen seurauksena. Tämä on katsottu edellyttävän sitä, että hänen väitteensä, joiden mukaan on olemassa painavia perusteita pelätä ehdottomien ihmisoikeuksien (2 ja 3 artikla) vastaista kohtelua, tarkastellaan riippumattomasti ja perusteellisesti (M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, 30696/09, § 293; M.K. ja muut v. Puola, 40503/17, 42902/17 ja 43643/17, §§ 142–148 ja 212–220). Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa on jäsenvaltiotakin unionin oikeuden soveltamisalalla velvoittava säännös oikeudesta tehokkaisiin oikeusturvakeinoihin.

Mikäli ei ole kyse ehdottomien ihmisoikeuksien vaarantumisesta, on kuitenkin edellytetty, että henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus riitauttaa päätös niin, että hänen valituksensa tutkitaan riittävän perusteellisesti riippumattomassa ja puolueettomassa kansallisessa tuomioistuimessa (Khlaifia ja muut v. Italia, 16483/12, § 279; Moustahi v. Ranska, 9347/14, §§ 156–164). Artiklan noudattamisen on katsottu edellyttävän, että toimivaltainen elin tutkii valituksen sisällön asianmukaisesti (M.S.S. v. Belgia ja Kreikka, 30696/09, § 387).

Palautuskielto on siis yhdistetty myös yksilöllisen tehokkaan oikeussuojan ja riittävän yksilöllisen tutkimisen vaatimuksiin sekä oikeuteen oikeusturvaan (EIS 2 ja 3 artikla yhdistettynä artiklaan 13). Euroopan ihmisoikeussopimuksen lisäksi EU:n perusoikeuskirjassa on saman sisältöiset, unionin primäärioikeuden tasoiset vaatimukset oikeudesta hakea turvapaikkaa ja joukkokarkotuksen kiellosta (18 ja 19 artikla). Asianmukaisen menettelyn vaatimus ja yhteys tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ovat korostetusti Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja EU-oikeuden asettamia vaatimuksia, mutta asianmukaisen tutkinnan ja prosessin idea sinänsä sisältyy myös Geneven yleissopimukseen.

Oikeussuojakeinoja tulee siis arvioida sen valossa, antavatko ne konkreettisessa tilanteessa tehokasta oikeussuojaa, täyttävätkö ne riittävän yksilöllisen tutkimisen vaatimukset ja turvaavatko ne oikeutta oikeusturvaan.

Edellä kerrotuilla perusteilla pitäisin perusteltuna, että arvioitaessa nyt lainsäädännön voimassaolon jatkamisen edellytyksiä, arvioitaisiin uudelleen myös lakiin sisältyviä oikeussuojakeinoja ja sitä, turvaako laki säädetyssä muodossa konkreettisessa tilanteessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen, EU:n perusoikeuskirjan ja Geneven yleissopimuksen vaatimukset. 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 konkreettisessa tilanteessa. Kansallinen valituskielto ei estä saattamasta asiaa vireille Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa, kuten edellä on todettu. Yksilön keinot saattaa asia Euroopan unionin tuomioistuimessa ovat rajallisemmat, mikäli kansallinen tuomioistuin ei ole käytettävissä. Rajattu oikeusturvamahdollisuus luo rajaturvallisuuslakiin riskiä unionin oikeuden

ja ihmisoikeusvelvoitteiden konkreettisestakin loukkaamisesta ja rajoitettu oikeusturvasääntely on näin jo itsessään merkittävän laaja poikkeus tavanomaisesti vaadittavasta keskeisestä oikeusturvamekanismista. Rajaturvallisuuslain 4 §:ään sisältyvä oikeusturvamenettely ei täytä EU-oikeuden vaatimuksia tehokkaasta oikeussuojasta ja mahdollisuudesta käsitellä asia tuomioistuimessa.

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 käyttöönottilanteessa on joka tapauksessa tehtävä itsenäinen oikeudellinen arviointi lain soveltamisedellytysten täyttymisestä 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.

Samoin kiinnitin lausunnoissani huomiota eduskunnan asemaan lain käyttöönottomenettelyssä. Yhdyin tuolloin siihen hallituksen esityksen arvioon, että lain mahdollisessa käyttöönotossa kyseessä olisi hallitusvallan parlamentaarisella vastuulla tekemä päätös. Totesin kuitenkin myös, että ”valtionneuvoston 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.

Eduskunnan hyväksyttävänä olevassa lakitekstissä on myös tekninen virhe, joka olisi tarpeen eduskuntakäsittelyssä korjata. Lain johtolauseessa pitää mainita, että laki on säädetty perustuslain 73 §:n mukaisessa säätämisyjärjestyksessä eli perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Hallintovaliokunta tarkistaa lain johtolauseen tältä osin asianmukaiseksi.

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 ja erityisesti oikeusturvan osalta rajatpaus.

Korostan edelleen, että kyse on joka tapauksessa täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa hyväksytystä ja täysin poikkeuksellisesta lainsäädännöstä. Tästä syystä mitään jo hyväksytyyn lainsäädännön tai tämän hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä esitettyjä oikeudellisia kannanottoja ei voida yleistää kannanotoiksi koskemaan ylipäättään 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 (PeVL 14/2025 vp) 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 hallintovaliokunnan käyttöön sekä muutoinkin mahdollisimman laajasti eduskunnassa tilannekuva- ja analyysitietoa siltäkin osin kuin sitä ei voida julkisesti käsitellä.

Oikeuskansleri

Tuomas Pöysti