

Asiantuntijalausunto

OTT, VTM Aura Kostiainen

12.5.2024

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

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

Hallintovaliokunta käsittelee väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain (482/2024), ns. rajaturvallisuuslain voimassaolon jatkamista.

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt eduskunnan roolia lausunnossaan PeVL 14/2025 vp. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä arvioida eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksien riittävyttä lain mukaisissa menettelyissä.

Hallintovaliokunta on pyytänyt tässä tarkoituksessa arviota eduskunnan roolista kyseisen lain mukaisissa menettelyissä (vrt. esim. sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 211/2006 ja valmiuslain 1552/2011 sääntely).

Lausun asiasta kunnioittavasti seuraavaa:

Tarkastelun yleiset lähtökohdat

Rajaturvallisuuslaissa on kyse valtuuslaista, jossa valtioneuvostolle annetaan toimivaltuus tehdä 3 §:n 1 momentin mukainen päätös rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan.

Lähtökohtana on kysymys siitä, millainen menettely soveltuisi eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien toteuttamiseen suhteessa valtioneuvoston tekemiin päätöksiin. Tarkasteluni perustana on näkemys rajaturvallisuuslaista kotimaisena, perusoikeuspoikkeuksia sisältävänä valtuuslakina, jolloin tarkastelen ensisijaisesti eduskunnan jälkitarkastusoikeuden soveltumista. Lopuksi käsittelen myös kysymystä sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukaisen menettelyn soveltuvuudesta tapaukseen.

Näkemykseni mukaan ainakin ns. suppea tai perinteinen eduskunnan jälkitarkastus, jossa eduskunnalle annetaan mahdollisuus jälkikäteen päättää, onko valtioneuvoston päätös kumottava, ilman mahdollisuuksia vaikuttaa sen sisältöön, soveltuu nykyisen valtiosääntötradition perusteella tapaukseen. Kyseessä olisi ehkä mahdollista myös harkita laajempaa tarkastusta, eli ennakkotarkastusta ja mahdollisesti jopa sitä, että eduskunta voisi päättää valtioneuvoston päätöksen kumoamisesta osittain alueellisen rajauksen osalta. Tämä edellyttäisi kuitenkin huolellisempaa asiantuntijavalmistelua ja mahdollisesti perustuslakivaliokunnan kannan kysymistä.

Kotimainen valtuuslakitraditio

Valtuuslait ovat lakeja, joilla eduskunta myöntää valtioneuvostolle tai alemmille hallintoviranomaisille toimivaltuuksia. Ne ovat siten kompetenssinormeja.

Valtuuslait on perinteisesti ymmärretty lakeina, jotka ovat kahdella tavalla ristiriidassa perustuslain ns. normaaliajan vaatimusten kanssa. Niissä ensinnäkin poiketaan perustuslaissa säädetyistä perusoikeuksista, ja toiseksi niissä valtuutetaan toimeenpanovalta (aikaisemmin tasavallan presidentti valtioneuvoston istunnossa, nykyään yleensä valtioneuvosto puolustustilalakia lukuun ottamatta), antamaan tarkemmat säädökset näistä poikkeuksista ja arvioimaan, milloin valtuuslaissa säädetyt edellytykset ovat käsillä. Perinteisesti on katsottu, että valtuuslaissa on kaksi perustuslakiristiriitaa, ensinnäkin poikkeus perusoikeuksista ja toiseksi poikkeus perusoikeuksiin liittyvästä lailla säätämisen vaatimuksesta. Valtuuslailla säädettyjä valtuuksia voidaan kutsua perusoikeuksien rajoittamisvaltuuksiksi, tai jopa perusoikeuksista poikkeamisvaltuuksiksi.

Valtuuslait ovat kaksinkertaisen perustuslakiristiriitansa vuoksi olleet yleensä poikkeuslakeja, eli ne on säädetty perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Poikkeus tässä lainsäädännössä oli kuitenkin sotatilalaki (laki sotatilasta 303/1930, joka kumottiin puolustustilalaille 1083/1991). Se katsottiin säätämisaikaan hallitusmuodon mukaiseksi sillä perusteella, että hallitusmuodon 16 §:ssä valtuutettiin lailla säätämästä sellaisia rajoituksia, jotka sodan tai kapinan aikana ja sotapalveluksessa oleviin nähden muulloinkin olivat välttämättömiä.¹

Rajaturvallisuuslaki on valtuuslaki, sillä se valtuuttaa valtioneuvoston antamaan päätöksen, jolla rajoitetaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanraja ja sen välittömässä läheisyydessä. Rajaturvallisuuslain ei ole katsottu sisältävän lainsäädäntövallan delegointia (HE 53/2024 vp, s. 61, 94), sillä toimivaltuuksien käytön perusteista on säädetty itse laissa. Kuitenkin voidaan katsoa, että lakiin sisältyy ristiriita lailla säätämisen vaatimuksen kanssa, mitä tulee syrjinnän kieltoon ja oikeusturvan järjestämiseen.

Valtuuslakitradition yleinen kehitys

Valtuuslait muodostavat pitkän tradition Suomen oikeushistoriassa. Usein valtuuslakeihin on liittynyt eduskunnan jälkitarkastusoikeus, käytännössä vakiintuneesti varsinkin sellaisissa tapauksissa, joihin on katsottu sisältyvän lainsäädäntövallan delegointia. Eduskunnan jälkitarkastus on kuitenkin joissakin tapauksissa laajentunut myös varsinaisen lainsäädäntövallan delegoimisen ulkopuolisiin tilanteisiin.

Poikkeuslakien säätämisen perinne alkoi jo säätyvaltiopäivillä Suomen suuriruhtinaskunnan aikaan. Alla olevasta kuviosta 1 näkyy poikkeuslakien määrän kehitys itsenäisyyden

¹ Vähintään 1960-luvulta alkaen valtiosääntöoikeudellisessa kirjallisuudessa alettiin kuitenkin kyseenalaistaa myös sotatilalain perustuslainmukaisuus sillä perusteella, että sen katsottiin sisältävän paitsi hallitusmuodon 16 §:ssä valtuutettua poikkeamista perusoikeuksista, myös valtuutukseen sisällymätöntä lainsäädäntövallan delegointia. Ks. esim. Sipponen 1965, s. 629–630. Sipponen kuitenkin katsoo, että sotatilalakia säädettäessä oltiin siinä käsityksessä, että delegointi olisi perustuslain mukaista, huolimatta siitä, että HM 16 §:n mukaan rajoituksista perusoikeuksiin tuli säätää lailla. Kyse oli mahdollisesti erehdyksestä lainsäätämisyjärjestyksen arvioinnissa.

ensimmäisistä vuosista 1970-luvulle.² Niiden käyttö yleistyi itsenäisyyden ensimmäisinä vuosikymmeninä, erityisesti 1930-luvulla, ja sotavuosina nähtiin varsinainen huippu: yli 20 perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia vuodessa. Huippuvuosi oli 1942, jolloin perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyjä lakeja oli 42 kappaletta. Sotavuosien jälkeenkin tällaisten lakien määrä säilyi korkealla ja laski vasta 1950-luvulle tultaessa. Tämänkin jälkeen niitä säädettiin noin 10 kpl vuodessa, joinakin vuosina lähes 20. Vuonna 1970 nähtiin uusi huippu perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyissä laeissa: 28 kpl.

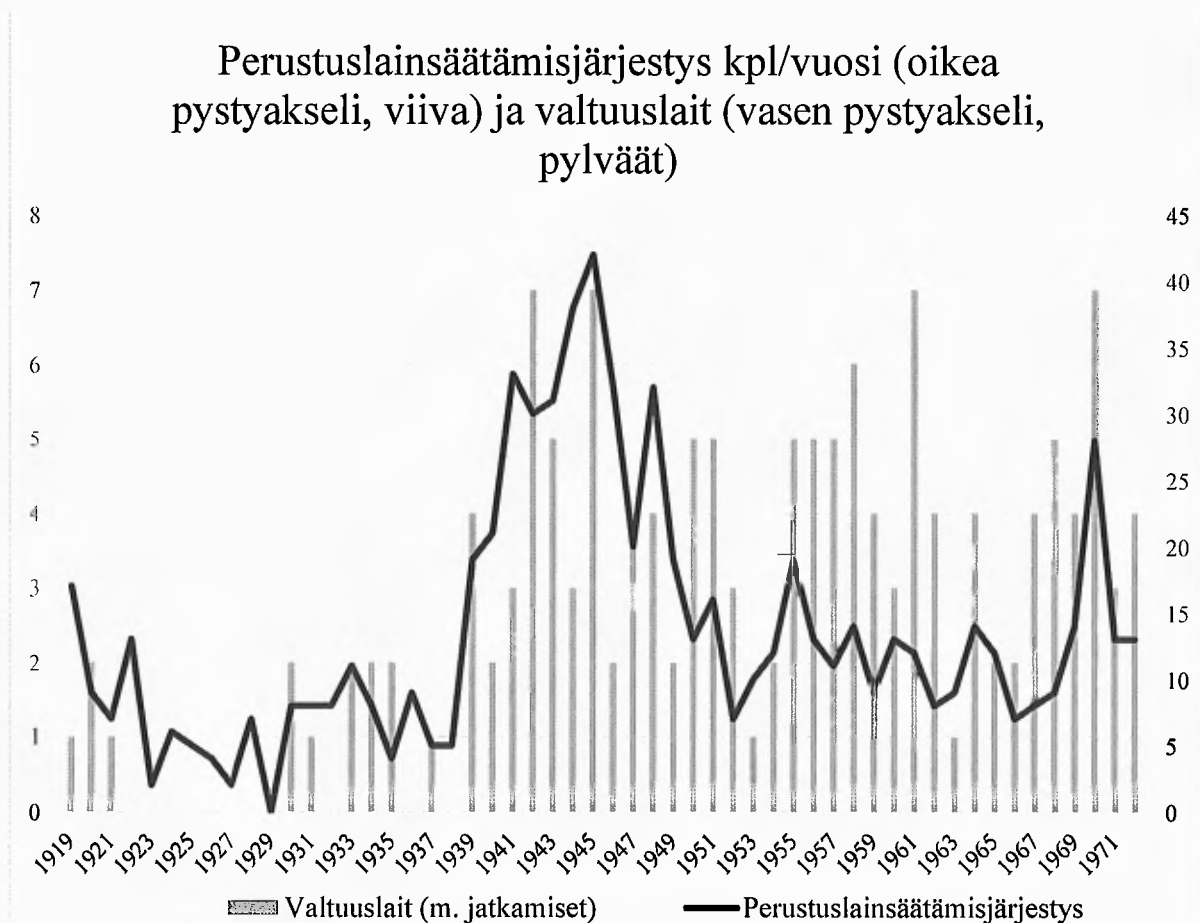
Poikkeuslakien runsaan käytön taustalla sotavuosina ja sotien välisenä aikana on arvioitu olleen sekä sisä- että ulkopoliittisesti hyvin epävakaa yhteiskunnallinen tilanne, omaisuudensuojan erittäin tiukka tulkinta sekä eri poliittisten ryhmittymien välinen polarisaatio. Poikkeuslakeja käytettiin myös poliittisia vastustajia vastaan, mutta niiden käyttökohde usein muuttui hallitusvallan vaihtuessa tai sisä- tai ulkopoliittisen tilanteen muuttuessa.

Valtuuslakien osalta³ kehitys oli aluksi samansuuntainen kaikkien perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyjen lakien kanssa: niitä alettiin säätää enenevässä määrin 1930-luvulla, ja niiden määrä kasvoi sotavuosina: huippuvuosina 1942 ja 1945 valtuuslakeja säädettiin 7 kappaletta vuodessa. Erotuksena kaikista poikkeuslaeista niiden määrä jäi kuitenkin yhtä korkealle tasolle myös sodan jälkeen, mikä liittyi siihen, että taloutta alettiin enenevästi säännellä valtuuslaeilla, samalla kun omaisuudensuojan tulkinta oli tiukempi kuin muiden perusoikeuksien. Valtuuslakien käyttö laajeni 1950-luvun kuluessa kattamaan myös esimerkiksi hinta- ja kustannuskehityksen vakauttamisen, taloudellisen kasvun tehostamisen ja hintakilpailukyvyyn parantamisen kaltaisia tavoitteita. Tällaisia lakeja kutsuttiin talouspoliittisiksi valtuuslaeiksi.

² Laakso, Seppo, Perustuslainsäädäntöjärjestys ja sen käyttäminen vuosina 1919–1970. Tampereen yliopisto 1973. Laakso on ilmoittanut luvuissa kaikki perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyt lait, mutta ylivoimaisesti suurin osa näistä laeista oli poikkeuslakeja. Niistä voi siten hahmottaa yleistä trendiä.

³ Kultalahti, Jukka – Pohjolainen, Teuvo, Perusoikeuspoikkeukset. Tutkimus HM II luvun perusoikeuksia koskevasta poikkeuslainsäädännöstä. Tampereen yliopisto 1975.

Kuvio 1. Perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädetyt lait* ja valtuuslait



*Sisältää myös varsinaiset perustuslait ja perustuslakien kaltaiset lait, kuten Ahvenanmaan itsehallintolain.

Lähteet: Laakso 1973, Kultalahti & Pohjolainen 1975.

Usein määräaikaisten ns. ad hoc -valtuuslait jäivät voimaan pitkäksi aikaa, sillä niiden voimassaoloa jatkettiin eduskunnassa aina vuodella tai parilla eteenpäin. Esimerkiksi vuonna 1939 säädettyä toista tasavallan suojelulakia jatkettiin määräajaksi aina vuoteen 1947, jolloin se lakkasi olemasta voimassa Pariisin rauhansopimuksen myötä. Vuonna 1941 säädettyä ns. taloudellista valtalakia⁴, jota voidaan pitää talouspoliittisten valtalakien myöhemmän tradition kannalta keskeisenä säädöksenä, puolestaan jatkettiin aina vuoteen 1955 asti. Kriisit ja poikkeusajat kasvattivat niin poikkeuslakien kuin valtuuslakien määrää ja pidensivät niiden kestoja. Voidaan sanoa, että poikkeusoloissa valtuuslakien käyttö normalisoitui, mikä mahdollisti niiden rutiininomaisen käytön myös sotien jälkeenkin. Ad hoc -valtuuslaeilla tehdyt, alun perin väliaikaisiksi tarkoitetut ratkaisut muodostivat usein pitkiä traditioita ja jättivät pysyviä jälkiä valtiosääntöhistoriaan. Onkin erittäin perusteltua, että eduskunnan asemaa arvioidaan huolellisesti rajaturvallisuuslain jatkamisen yhteydessä, jotta pysyviä käytäntöjä ei synny ikään kuin puolivahingossa.

1970- ja 1980-lukujen kuluessa sekä poikkeuslakien käyttöön että lainsäädäntövallan delegointiin alettiin suhtautua yhä kriittisemmin. Molemmat trendit vahvistivat eduskunnan asemaa, mikä oli muutenkin yleinen suunta 1900-luvun viimeisten vuosikymmenten

⁴ Laki talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa (303/1941).

valtiosääntöoikeudellisessa ja yhteiskunnallisessa kehityksessä. Kehityksen huippuna voi pitää 1990-lukua, jolloin toteutettiin perusoikeusuudistus ja säädettiin tämän jälkeen kokonaan uusi perustuslaki. Perustuslakivaliokunta oli uudistuksissa merkittävässä roolissa ja linjasi esimerkiksi poikkeuslakien välttämisen periaatteesta (PeVM 10/1998) sekä perusoikeuksien yleisistä rajoitusedellytyksistä (PeVM 25/1994), joiden täytyessä perustuslakeja voitaisiin rajoittaa tavallisella lailla turvautumatta poikkeuslakimenettelyyn.

Valtuuslakien ja eduskunnan jälkitarkastustradition näkökulmasta 1900-luvun loppua leimasivat kaksi samanaikaista kehityskulkua: korkeammat vaatimukset lainsäädännön täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä eduskunnan jälkitarkastusoikeuden vakiintuminen ja laajeneminen. Uuden 1990-luvun alussa säädetyin puolustustilalain ei enää katsottu sisältävän lainsäädäntövallan delegointia. Pyrkimys on ollut myös kehittää valmiuslakia suuntaan, jossa se ei enää sisältäisi lainsäädäntövallan delegointia, mutta tämä ei ole kuitenkaan täysin onnistunut. Vuonna 2011 perustuslain 23 §:n tehdyssä muutoksessa (1112/2011) sallittiinkin rajattu säädösvallan delegointi, ja samassa yhteydessä tämäntyyppiseen lainsäädännön yhteydessä vahvistettiin myös perustuslain tasolla jo tapaoikeudellisesti muutoin vakiintunut eduskunnan jälkitarkastusoikeus.

Eduskunnan jälkitarkastusoikeuden kehitys

Suomalainen oikeustraditio tuntee kaksi jälkitarkastuksen muotoa:

1. **Suppea tai perinteinen jälkitarkastus:** Eduskunta voi jälkikäteen päättää, tuleeko alemmanasteinen säädös kumota. Tämä muoto ei mahdollista eduskunnan puuttumista säädöksen sisältöön. Tämä menettely on käytössä nykyisin esimerkiksi suhteessa valtuuslain ns. soveltamisasetuksiin, jotka olivat aikaisemmin valtioneuvoston päätöksiä.
2. **Laajennettu jälkitarkastus (ennakkotarkastus):** Valtioneuvoston päätös lähetetään eduskuntaan ja se tulee voimaan vasta, kun eduskunta ei ole päättänyt sen kumoamisesta. Eduskunta voi vaikuttaa päätöksen sisältöön ja voimassaoloaikaan. Tämä menettely on nykyisin käytössä suhteessa esimerkiksi valmiuslain käyttöönottoasetuksiin ja myös puolustustilan jatkamisasetukseen.

Ns. ad hoc -valtuuslait sekä talouspoliittiset valtuuslait ja ”suppea” tai ”perinteinen” jälkitarkastusoikeus

Ennen jälkitarkastustraditiota oli jonkin aikaa voimassa käytäntö, jonka mukaan delegoitua lainsäädäntövaltaa käyttämällä annetut asetukset tuli antaa eduskunnalle lakiesityksinä.⁵ Varsinainen eduskunnan jälkitarkastusoikeustraditio syntyi kuitenkin vuonna 1930 ensimmäisen tasavallan suojelulain⁶ säätämisen yhteydessä. Se omaksuttiin Suomeen Saksasta, Weimarin tasavallan perustuslain 48 artiklasta. Tämä ”suppea” tai ”perinteinen” jälkitarkastusoikeus oli kytköksissä erityisesti varhaisempiin valtuuslakeihin, jotka olivat yleensä määräaikaista ja varsinkin alkuaikoina toimivaltuuksien määrittelyiltään väljiä,⁷

⁵ Tällainen säännös oli esimerkiksi laissa tullitariffin soveltamisesta (292/1924), joka oli voimassa vuoden 1939 loppuun.

⁶ Tasavallan suojelulaki (336/1930).

⁷ Esimerkiksi tasavallan suojelulaissa oli kyse blankosääntelystä, jossa tasavallan presidentille annettiin valta säätää asetuksella kaikista välttämättömiksi harkituista toimenpiteistä sen estämättä, mitä hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa henkilökohtaisen vapauden turvasta, 7 §:n 1 momentissa Suomen kansalaisen oikeudesta vapaasti

mutta erityisesti 1950-luvulta lähtien ns. talouspoliittisten valtuuslakien osalta usein myös pysyviä ja huomattavasti yksityiskohtaisempia.

Tyypillisesti näissä laeissa oli kaksi säädösporrasta: määräaikainen, usein melko nopeasti valmisteltu ja säädetty ad hoc -tyyppinen valtuuslaki, jossa valtuutettiin tasavallan presidentti antamaan asetuksia, jotka sisälsivät poikkeuksia perusoikeuksiin, sekä näiden nojalla annettavat määräaikaiset asetukset, jotka lähetettiin eduskuntaan. Eduskunnalla oli mahdollisuus asetuksen antamisen jälkeen päättää, että se oli kumottava. Tässä suppeassa jälkitarkastuksessa asetukset olivat kuitenkin voimassa siihen asti, kun eduskunta oli päättänyt sen kumoamisesta.⁸ Sipposen (1965) mukaan jälkitarkastusmääräys kirjoitettiin tasavallan suojelulain jälkeen käytännöllisesti katsoen kaikkiin valtuuslakeihin.⁹

Erityisesti ns. talouspoliittisissa valtuuslaeissa oli asetusten rinnalla käytössä myös valtioneuvoston päätös. Tällaisia olivat esimerkiksi hinta- ja valvontalain¹⁰ nojalla annetut päätökset meijerivoin hinnoista, tai päätökset hinnanerojen perimisestä eri elintarvikkeiden hinnankorotusten yhteydessä. Talouspoliittisten valtuuslakien nojalla annetut asetukset ja päätökset lähetettiin eduskunnalle jälkitarkastettavaksi vain siinä tapauksessa, mikäli katsottiin, että niiden antamiseen ”hallitusmuodon mukaan eduskunnan myötävaikutus on tarpeen”.

Varsinkin talouspoliittisten valtuuslakien kohdalla eduskunnalle lähetettiin toisinaan tarkastettavaksi myös sellaisia asetuksia tai valtioneuvoston päätöksiä, joihin ei liittynyt säädösvallan delegointia. Joissakin tapauksissa jälkitarkastus liitettiin tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä säädettyyn valtuuslakiin nimenomaisesti asian tärkeyden tai rajoittamattoman voimassaoloajan vuoksi.¹¹ Tavallisiin lakeihin liittyvä jälkitarkastusoikeus lisääntyi 1950-luvulla. Sipposen mukaan kyse oli usein kysymyksistä, joista ”oikeastaan” olisi säädettävä lailla, toisin sanoen tapauksista, joissa valtioelinten toimivallanjako ei ollut yksiselitteinen.¹²

Perustuslakivaliokunta käsitteli 1980-luvulla kysymystä valtuuslakeja koskevasta jälkitarkastusoikeudesta lainsäädäntövallan delegoimisen ulkopuolisissa tapauksissa muutamassa lausunnossa. Eräs tapaus oli esimerkiksi vuonna 1987 annettu hallituksen esitys laiksi hintasulusta (HE 149/1987 vp), jonka nojalla valtioneuvosto valtuutettiin tekemään

valita asuinpaikkansa ja kulkea paikkakunnasta toiseen, 10 §:ssä painovapaudesta ja kokoontumisvapaudesta sekä 11 ja 12 §:ssä oli säädetty.

⁸ Esimerkiksi tasavallan suojelulain 2 §:ssä säädettiin, että ”lain nojalla annetuista asetuksista on viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle, jonka on saatettava ne eduskunnan tietoon heti, tahi ellei eduskunta ole koolla, niin pian kuin eduskunta on kokoontunut, ja on ne kumottava, mikäli eduskunta niin päättää.

⁹ Myös jo olemassa oleviin lakeihin alettiin lisätä tarkastussäännöksiä niiden uudistamisen yhteydessä, ja perustuslakivaliokunta edellytti tätä talouspoliittisten valtuuslakien, tai ”säännöstelyvaltuuslakien” osalta viitaten näiden lakien kohdalla noudatettuun järjestelmään ja piti asianmukaisena, että eduskunnalle varattaisiin mahdollisuus välittömästi valvoa valtuuksien käyttämistä. Ks Perustuslakivaliokunnan lausunto N:o 3 hallituksen esityksestä laiksi kotimaisen villan tuotannon edistämisestä (HEs 2/1961 vp). Aiheesta laajemmin ks. Sipponen 1965, s. 628, alaviite 6.

¹⁰ Laki hintatason turvaamisesta 444/1957, kumottu lailla taloudellisen kehityksen turvaamisesta vuosina 1968–1969 (207/1968).

¹¹ Esim. laissa huoneenvuokrien säännöstelystä (836/1949) erikseen määrättiin tarkastettavaksi paitsi sellaiset säädökset, joiden antamiseen eduskunnan myötävaikutus oli hallitusmuodon mukaan tarpeen, myös valtioneuvoston tai ministeriöiden päätökset vuokrien ja niihin rinnastettavien tai liittyvien maksujen tai korvausten korotusten suuruudesta. Laeista ks. Sipponen 1965, s. 630, 633 (alaviite 11).

¹² Sipponen 1965, s. 645–646.

päätös hintasulusta. Päätöksentekomenettelyyn ehdotettiin eduskunnan jälkitarkastusta, minkä voitiin perustuslakivaliokunnan mukaan tulkita uuden tehtävän antamiseksi eduskunnalle siinä tapauksessa, että hintasulkupäätöksessä ei olisi kyse delegoidun lainsäädäntövallan käyttämisestä. Perustuslakivaliokunta katsoi kuitenkin (PeVL 2/1988), että hintasulkupäätös kuului jo senhetkisen lainsäädännön mukaisesti eduskunnan jälkitarkastusvaltaan, ja siten asiassa ei olisi kyse uuden tehtävän säätämisestä eduskunnalle, vaikka hintasulkupäätös tulkittaisiinkin riittävän tarkasti säännellyksi lain tasolla.¹³

Eduskunnan jälkitarkastus laajeni myös vuonna 1990 säädetyssä valmiuslaissa. Hallituksen esityksen (248/1989 vp) yhteydessä perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 10/1990, s. 3), että jälkitarkastusta voitiin perustella paitsi sillä, että valmiuslaki sisälsi lainsäädäntövallan delegointia, myös sen takia, että valtiopäiväjärjestyksen 63 §:n 4 kohdan mukaan asetusten sekä valtioneuvoston ja ministeriön päätösten tarkastus muodosti jo yhden eduskunnassa käsiteltävien asioiden ryhmän. Nykyään tarkastuksesta säädetään eduskunnan työjärjestyksen 32 §:n 1 kohdassa, jonka mukaan eduskunnan tarkastettaviksi saatetut asetukset ja muut alemmanasteiset säädökset ja päätökset on valmistelevalta käsiteltävä valiokunnassa ennen kuin ne otetaan päätettäväksi täysistunnossa.

Perustuslakivaliokunta otti siten 1980-luvun kuluessa kannan, että jälkitarkastuksen käyttäminen oli mahdollista myös sellaisissa tapauksissa, joissa ei ollut kyse lainsäädäntövallan delegoinnista. Tämä kanta vielä vahvistui valmiuslakiuudistuksen yhteydessä, kun hallituksen esityksessä ehdotettiin luovuttavaksi toisen vaiheen toimivaltuuksien käyttöä merkitsevien asetusten jälkitarkastamisesta sillä perusteella, että laki ei enää sisältäisi lainsäädäntövallan delegointia. Perustuslakivaliokunta katsoi lausunnossaan (PeVL 6/2009 vp), että tämä tulkinta lainsäädännön delegoimisesta ei pitänyt paikkaansa. Tämän lisäksi valiokunta liitti jälkitarkastukseen myös toisen argumentin, joka liittyi valmiuslain luonteeseen. ”Valiokunta pitää valmiuslain luonne huomioon ottaen muutoinkin asianmukaisena, että eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten valmiuslain nojalla annettujen asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen.”

Pysyvät kriisitilanteita varten säädetyt lait: säännöstelyvaltuuslaki, valmiuslaki, pelastustoimilaki ja ”laajennettu” tai ”parannettu” jälkitarkastusoikeus

Vuonna 1970 säädettiin sotatilalain rinnalle toinen pysyvä valtuuslaki kriisitilanteita varten. Koska laki olisi pysyvä eikä määräaikainen, haluttiin siihen liittyvää eduskunnan jälkitarkastusmenettelyä kehittää. Samalla päätöksentekomenettely kehittyi hienojakoisemmaksi: kun aikaisemmin oli olemassa (usein) määräaikainen laki ja tämän nojalla annettu määräaikainen asetus, jossa annettiin tarkemmat määräykset toimivaltuuksista, omaksuttiin uudessa pysyvässä laissa kolmiportainen säädösrakenne: pysyvä valtuuslaki, sen nojalla annettava asetus siitä, mitä toimivaltuuksia otettaisiin käyttöön ja lopuksi valtioneuvoston päätökset toimivaltuuksien käytöstä. Kriisiaikaisen

¹³ Sipponen katsoi jo vuonna 1965, että tavalliseen lakiinkaan sisältyvää jälkitarkastuspykälää ei voinut pitää perustuslain vastaisena, sillä se ei hänen nähdäkseen estänyt tuomioistuinten tai hallintoviranomaisten itsenäistä säädöksen perustuslain- tai lainmukaisuuteen kohdistuvaa tutkintaa. Tarkastusta ei voinut muutenkaan hänen nähdäkseen pitää puuttumisena hallintoviranomaisten perustuslainmukaiseen toimivaltaan, koska delegaatiassa oli kysymys hallintoviranomaisten toimivallan laajentamisesta ja eduskunnalla oli valta siirtää toimivaltaa tietyillä ehdoilla. Ks. Sipponen 1965, s. 647.

päätöksenteon näkökulmasta päätöksenteko koostui siis säädösportaiden kahdesta jälkimmäisestä vaiheesta: ensimmäisen vaiheen päätöksenteko asetuksen antamisesta ja toinen vaihe valtioneuvoston päätöksestä, kun aikaisemmin ad hoc -lakien osalta myös itse lain säätämisen voidaan katsoa olleen osa kriisiajan päätöksentekoa.

Lain pysyvyyden myötä eduskunta hyväksyisi itse lain vain kerran, jolloin sille ei tulisi enää automaattista mahdollisuutta ottaa kantaa sen voimassaoloajan jatkamiseen. Tätä kompensoitiin kehittämällä eduskunnan jälkitarkastusoikeutta. Hallitus halusi esityksensä mukaan varmistaa eduskunnan mahdollisuuden valvoa sekä lain soveltamisen alkamista että valtuuksien käyttämistä.¹⁴ Eduskunnan jälkitarkastusvalta ulotettiin paitsi päätöksenteon ensimmäiseen vaiheeseen eli asetukseen, myös toiseen vaiheeseen eli toimivaltuuksien käyttöä merkitseviin valtioneuvoston päätöksiin, silloin kun hallitusmuodon mukaan eduskunnan myötävaikutus oli tarpeen.

Eduskunnan roolia kasvatettiin myös rajaamalla valtuuksien käyttöä siten, että valtioneuvosto ei saanut antaa päätöksiä asetusten soveltamisesta ennen, kun eduskunta oli päättänyt, että asetuksia ei kumottaisi (1 § 1 momentti). Kiireellisissä tapauksissa oli kuitenkin mahdollista asetuksella säätää, että määräyksiä saataisiin soveltaa välittömästi (1 § 2 momentti). Tällaiset asetukset olivat kuitenkin voimassa vain kuusi kuukautta, kun ei-kiireellisissä tapauksissa asetukset olivat voimassa vuoden kerrallaan.¹⁵

Uusi valmiuslaki annettiin vuonna 1991. Siinä eduskunnan rooli vahvistui entisestään. ”Tavanomaista jälkitarkastusoikeutta” ei enää pidetty riittävänä, vaan järjestelyyn haluttiin kasata vielä lisää eduskuntaa vahvistavia elementtejä. Uudessa valmiuslaissa omaksuttiin vastaava kolmiportainen rakenne kuin säännöstelyvaltuuslaissa: Ensimmäinen säädösportas oli pysyvä valmiuslaki. Toinen portas oli asetus (3 §), joka merkitsisi valtuuksien käyttöä mahdollistamasta. Asetus oli mahdollista antaa enintään vuodeksi kerrallaan (3.2 §) ja se oli annettava heti eduskunnalle, joka sai päättää, saiko asetus jäädä voimaan sellaisenaan vai oliko se kumottava kokonaan tai osittain sekä oliko se voimassa säädetyin vai lyhyemmän ajan (3.3 §). Asetuksessa oli riittävällä tavalla yksilöitävä valtioneuvoston toimivaltuudet ja määriteltävä niiden alueellinen soveltamisala. Kolmas portas oli valtioneuvoston päätös (6 §), jossa valtuuksien käytöstä päätettäisiin.

Lain säännösten soveltaminen oli säännöstelyvaltuuslaissa omaksutun mallin mukaisesti sidottu siihen, että eduskunta ei ollut kumonnut sen käyttöönottoa merkitsevää asetusta. Kyse oli siis jonkinlaisesta enakkotarkastuksesta, eikä enää puhtaasta jälkitarkastuksesta. Valmiuslakiin oli kuitenkin omaksuttu säännöstelyvaltuuslaista myös mahdollisuus kiireelliseen menettelyyn, jossa valtuudet saatettiin määrätä asetuksella käytettäväksi välittömästi (4 §), ja jossa eduskunnan valtuus kumota asetus toteutuisi mahdollisesti vasta kun ensimmäiset valtuuksien käyttöä merkitsevät valtioneuvoston päätökset oli jo tehty.

¹⁴ ”Jos Eduskunta luovuttaa valtioneuvostolle verraten laajat valtuudet pysyvällä valtuuslailla, niiden käyttämisen tulisi nähtävästi olla Eduskunnan valvottavissa tiukemmin kuin määräaikaishallinnon myönnettyjen valtuuksien käytön”, hallituksen esityksessä katsottiin. Hallituksen esitys n:o 110 Eduskunnalle laiksi väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa. Valtiopäivät 1969, asiakirjat I (Hallituksen esitys n:o 110), s. 2.

¹⁵ Tässä viitattiin tilanteisiin, joissa eduskunnan suostumusta ei voitaisi hankkia ennen lakiehdotuksessa tarkoitettuihin toimenpiteisiin ryhtymistä aiheuttamatta huomattavaa haittaa lakiehdotuksen tarkoituksen toteuttamiselle, esimerkiksi kun Eduskunta ei olisi koolla tai mikäli sota tai vaikea kansainvälinen kriisi puhkeaisi äkillisesti. Hallituksen esitys n:o 110, s. 2.

Tällaisissa tapauksissa asetus oli voimassa kuitenkin vain kolme kuukautta kerrallaan (4.2 §), ja siihen liitettiin puolustuslain voimaan saattamiseen liitetty ja säännöstelyvaltuuslain kiireellisestä menettelystä omaksuttu ehto, että asetus oli saatettava eduskunnan käsiteltäväksi viikon kuluessa, muuten se raukeaisi. (HE 248/1989 vp, s. 16).

Myös päätöksenteon toinen vaihe, eli toimivaltuuksien käyttämistä koskevat valtioneuvoston päätökset oli saatettava eduskunnan käsiteltäväksi ja ne oli kumottava eduskunnan niin päättäessä. Päätöksiin ei enää liittynyt aikaisempaa rajoitusta, että eduskunnan myötävaikutuksen tuli olla "hallitusmuodon mukaan" tarpeen. Näihin alempiin valtioneuvoston päätöksiin ei kuitenkaan liittynyt eduskunnan oikeutta kumota päätöksiä osittain tai määrätä, että ne olisivat voimassa lyhyemmän ajan. Eduskunnan oli ainoastaan mahdollista kumota jälkikäteen päätökset kokonaan. Kyse oli näiden valtioneuvoston kolmannen portaan päätösten osalta siis ns. tavanomaisesta tai perinteisestä, ei laajennetusta tai parannetusta jälkitarkastusoikeudesta (HE 248/1989 vp, s. 17).

Päätöksenteon toisen vaiheen valtioneuvoston päätöksissä oli hallituksen esityksen (HE 248/1989 vp, s. 14–15) mukaan kyse yleisluonteisista päätöksistä, joita luonnehdittiin normipäätöksiksi ja joista ei yleisesti ollut valitusoikeutta. Estettä ei kuitenkaan valmiuslain osalta ollut sille, että tässä kohdassa tehtäisiin myös yksittäistapauksellisia ratkaisuja. Kaikki laissa mainitut kolmannen portaan päätökset teki valtioneuvosto, ja jälkitarkastus koski siis paitsi yleisempiä normipäätöksiä myös jopa yksittäistapauksellisia päätöksiä. Samalla tavalla säädettiin menettelystä väestönsuojelulain osalta (HE 248/1989 vp, s. 39).

Valmiuslain osalta eduskunnan tehtävänä oli hallituksen esityksen mukaan tutkia erityisesti asetuksissa säädettyjen toimivaltuuksien välttämättömyys lain tarkoituksen saavuttamisen kannalta. Välttämättömyyседелlytyksestä säädettiin yleisiin periaatteisiin kuuluvan 3 luvun 8 §:ssä. Välttämättömyyteen sisältyivät myös normaalisuusperiaate, tarkoitussidonnaisuusperiaate ja suhteellisuusperiaate. Hallituksen esityksen mukaan olisi asianmukaista, että eduskunta saisi asetusta käsitellessään tietoonsa, mielellään kirjallisessa muodossa asetusehdotuksen esittelymuistiossa, kirjalliset perustelut toimivaltuuksien välttämättömyydestä. Lisäksi jo asetusta käsiteltäessä olisi suotavaa antaa eduskunnalle luonnos siitä toimivaltuuksia koskevasta valtioneuvoston päätöksestä, joka olisi tarkoitus asetuksen nojalla antaa. Välttämättömyys-, tarkoitussidonnaisuus- ja suhteellisuusnäkökohtien tuli olla määräävinä myös valtioneuvoston päätöksiä annettaessa ja toimivaltuuksia täytäntöön pantaessa (HE 248/1989 vp, s. 18).

Vuonna 2008 hallitus teki esityksen uuden valmiuslain antamisesta, jossa se pyrki poistamaan valmiuslain ristiriidan perustuslain kanssa. Taustalla oli muun muassa perustuslakivaliokunnan edellisiä valmiuslain muutoksia käsitellessään (PeVL 1/2000 vp, PeVL 57/2002 vp) esittämä näkemys, jonka mukaan tulisi selvittää, voitaisiinko sääntelyn rakentumisesta lainsäädäntövallan delegoinnin varaan luopua. (HE 3/2008 vp, s. 5, 20, 24).

Päätöksentekomenettelyä muutettiin valmiuslakiuudistuksessa useammalla tavalla. Valmiuslain käyttöönottoa ennen edellytettiin, että presidentti toteaisi poikkeusolot yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Lisäksi kolmannen portaan säädökset, eli päätöksentekomenettelyn toimivaltuuksien käyttöä merkitsevä toinen vaihe, nostettiin valtioneuvoston päätöksistä asetustasolle. Hallituksen esityksen mukaan valmiuslakiin ei sisältyisi enää lainsäädäntövallan delegointia, sillä sääntely olisi huomattavasti aiempaa laajempaa ja yksityiskohtaisempaa. Näin ollen siinä ehdotettiin jälkitarkastuksesta luopumista

toimivaltuuksien käytön osalta, jälkitarkastusoikeus olisi jäänyt siis eduskunnalle vain toimivaltuuksien käyttöönnotosta päätettäessä (HE 3/2008 vp, s. 20, 26). Kuten yllä on tuotu esiin, perustuslakivaliokunta suhtautui kuitenkin kriittisesti tähän näkemykseen ja piti jälkitarkastusta edelleen tarpeellisenä.¹⁶

Valtuuslakien ja eduskunnan jälkitarkastustradition näkökulmasta 1900-luvun loppua leimasivat kaksi samanaikaista kehityskulkua: korkeammat vaatimukset lainsäädännön täsmällisyydestä ja tarkkarajaisuudesta sekä eduskunnan jälkitarkastusoikeuden vakiintuminen ja laajeneminen. Perustuslakivaliokunta piti tärkeänä eduskunnan jälkitarkastusoikeutta sekä lainsäädäntövallan delegointiin että valmiuslain luonteeseen liittyvistä näkökohdista.

Jälkitarkastustradition osittainen kirjaaminen perustuslakiin

Valmiuslain uudistamisen yhteydessä uudistettiin myös perustuslakia. Samalla kun perustuslain 23 §:ssä mahdollistettiin rajattu lainsäädäntövallan delegointi poikkeusoloissa, kodioitiin myös osa eduskunnan valtiosääntöisestä jälkitarkastustraditiosta perustuslakiin.

23 §:n 1 momentin mukaan perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet. 2 momentin mukaan tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.

Hallituksen esityksessä (HE 60/2010 vp, s. 37) todettiin olevan kyse eduskunnan jälkitarkastusoikeudesta, jossa eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten perusoikeuspoikkeuksia koskevien asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus välittömästi niiden antamisen jälkeen. ”Näin eduskunta voisi valvoa poikkeusoloja koskevan asetuksenantovallan käyttöä ja niin halutessaan kumota annetun asetuksen tai muuttaa sen voimassaoloaikaa, jolloin viimekätinen lainsäädäntövalta säilyisi edelleen eduskunnalla.” Hallituksen esityksessä korostettiin, kuinka säännöksessä eduskunnan jälkitarkastusmenettely saisi perustuslailliset takeet.

Jälkitarkastusoikeuden osalta on huomattava, että perustuslain kirjaus koskee vain valmiuslain 1. vaiheen päätöksenteon käyttöönottoasetusten tyyppisiä säädöksiä, ei enää valmiuslain 2. vaiheen tyyppisiä soveltamisasetuksia tai valtioneuvoston päätöksiä. On kuitenkin huomattava, että kyseisen perustuslain muutoksen ei ollut tarkoitus heikentää eduskunnan asemaa vaan pikemminkin vahvistaa sitä. Hallituksen esityksen (HE 60/2010 vp,

¹⁶ ”Valmiuslakiehdotuksen valmistelussa on ollut keskeisenä tavoitteena, että poikkeusoloissa mahdollisten toimivaltuuksien sisältö käy ilmi laista niin tarkasti kuin se on tällaisen lainsäädännön yhteydessä mahdollista. Valtuudet ovatkin nykyiseen valmiuslakiin verrattuna yleisesti ottaen tarkempia. Erilaisissa kriisitilanteissa ehkä välttämättömien toimenpiteiden kirjosta kuitenkin johtuu, että niitä ennakoimaan pyrkivä *lainsäädäntö muodostuu väistämättä yleispiirteiseksi ja joustavaksi*. Siten valmiuslakiehdotus perustuu edelleen olennaisin osin lähinnä valtioneuvostolle kuuluville asetuksenantovaltuuksille”, valiokunta totesi. Perustuslakivaliokunnan lausunto N:o 6 hallituksen esityksestä Eduskunnalle valmiuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi. Valtioapäivät 2009 (PeVL 6/2009 vp), s. 4–5.

s. 29) mukaan tehtävillä muutoksilla oli tarkoitus vahvistaa Suomen poliittisen järjestelmän parlamentaarisia piirteitä. Siten, vaikka kaikkia jälkitarkastustraditioon perinteisesti liittyviä tilanteita ei kodifioitu perustuslain kirjaimeen, ei tästä pidä tehdä sellaista tulkintaa, etteikö jälkitarkastusta voisi tai olisi tarpeellista käyttää myös vastaavissa näiden tilanteiden ulkopuolisissa tapauksissa, kuten aikaisemminkin. Perustuslakivaliokunta vahvisti tämän mietinnössään (PeVM 9/2019, s. I/11). ”Perustuslain säännös ei valiokunnan mielestä ole kuitenkaan esteenä sisällyttää poikkeusololainsäädäntöön tulevaisuudessakaan sekä voimassa olevassa valmiuslaissa että lepäämässä olevassa valmiuslakiehdotuksessa olevan kaltaista säännöstä, jonka perusteella kaikki lain nojalla annettavat toimivaltuuksien käyttämistä koskevat asetukset saatetaan eduskunnan käsiteltäväksi.”

Jälkitarkastusoikeuden soveltuminen rajaturvallisuuslakiin

Rajaturvallisuuslain mukaisen valtioneuvoston päätöksen ei ole katsottu muodostavan säädösvalan käyttöä siinä mielessä, että kyseessä olisi asetustyyppinen normi (HE 53/2024 vp, s. 61, 94). Kuitenkin päätös vaikuttaa perusoikeuksiin voimakkaasti ja soveltuu vain poikkeuksellisiin tilanteisiin. Siksi eduskunnan jälkitarkastus tässä yhteydessä vastaa sellaisia olosuhteita, joissa jälkitarkastus on usein aikaisemminkin ollut käytössä — joko ”perinteisenä” tarkastuksena tai osana laajempaa valvontamekanismia, kuten valmiuslaissa.

Rajaturvallisuuslaista on löydettävissä useita piirteitä, jotka korostavat sen poikkeuksellista luonnetta ja tarvetta eduskunnan suuremmalle valvonnalle. Rajaturvallisuuslain soveltamisen vakavien oikeusvaikutusten vuoksi voidaan katsoa olevan valtiosääntöoikeudellisesti perusteltua, että eduskunta saa jälkikäteen mahdollisuuden kumota valtioneuvoston päätös.

Puutteet lailla säätämisen vaatimuksessa

Vaikka onkin katsottu, että lainsäädäntövalan delegointi ei olisi kyseessä, rajaturvallisuuslaissa on kuitenkin hallituksen esityksen perustelujen ja perustuslakivaliokunnan lausuntojen nojalla sellaisia kohtia, jotka merkitsevät vakavia puutteita lailla säätämisen vaatimuksen osalta. Perusoikeusuudistuksen esitöissä käsitellään lailla säätämisen vaatimusta ulkomaalaisten osalta (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Lailla säätämisen vaatimuksesta voidaan perusteluiden mukaan johtaa paitsi syrjinnän ja mielivallan kiello ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan. (Tähän viitataan myös perustuslakivaliokunnan lausunnoissa PeVL 37/2022 vp, kohta 16 & PeVL 26/2024 vp, kohta 8).

Lakia ensimmäisen kerran säädettäessä annetun hallituksen esityksen mukaan (HE 53/2024 vp, 67–69, 79) sen arviointi, ovatko kansainvälistä suojelua hakevat erityisen haavoittuvassa asemassa, tehdään summaarisesti, eikä päätöksistä ole valitusoikeutta, sillä ne on määritelty tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi. 6 §:n mukaisissa poikkeuksellisissa tilanteissa maahantunkeutuminen väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen voidaan myös torjua valtakunnanrajalla välittömästi ilman 5 §:ssä tarkoitettua tapauskohtaisen arvion tekemistä. 5 § mukaisissa tapauksissa rajavartiomiehen olisi tehtävä yksilöllinen arvio siitä, onko suojelua hakeva henkilö erityisen haavoittuvassa asemassa. Ilman muutoksenhakuoikeutta yksilöllisen arvioinnin toteutumista on kuitenkin hyvin hankalaa varmistaa. Hallituksen esityksessä todetaankin, että sääntely on jossain määrin ongelmallinen syrjinnän kiellon näkökulmasta. Vaikka oikeusturvaa onkin sen jälkeen

parannettu tarkentamalla menettelyä, jolla arvio turvapaikkahakemuksen vastaanottamisesta tehdään ja mahdollistamalla henkilölle tehdä vaatimus maasta poistamisen uudelleenarvioinnista, ei hänen ole kuitenkaan mahdollista saada hakemustaan koskevaa päätöstä käsitellyksi tuomioistuimessa muutoksenhaun kautta. Näin ollen oikeusturvan voidaan edelleen katsoa olevan puutteellisesti järjestetty, eikä syrjinnän kiellon toteutumista ole mahdollista riittävän tehokkaasti valvoa. Näin ollen on riskinä, että yksittäiselle rajavartiomiehelle jää avointa harkintavaltaa, mikä on lailla säättämisen vaatimuksen näkökulmasta ongelmallista.

Valtioneuvoston päätöksen normipäätösluonne

Lain valtioneuvostolle suoma alueellinen toimivalta on hyvin laaja. Voimassa olevan rajaturvallisuuslain 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä. Voimassa olevaa rajaturvallisuuslakia koskevan hallituksen esityksen (HE 53/2024, s. 61) esityksen perustelujen mukaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei olisi kuitenkaan mahdollista rajoittaa kaikilla osuuksilla Suomen valtakunnanrajaa (maaraja, lentokentät ja satamat). Esityksessä ei silti täsmennetä mitä ”rajatulla osalla” tarkoitetaan muutoin, kuin että päätös ei voi koskea samaan aikaan sekä lentokenttiä, maarajaa ja satamia.

Hallituksen esityksen perusteluissa lähdetään siitä, että vähintään koko Suomen ja Venäjän välinen maaraja olisi mahdollista sulkea. Perusteluissa tuodaan esiin (s. 39), että itärajan liikennettä on jouduttu rajoittamaan ja turvapaikan hakeminen keskittämään pois itärajalta. Menettelyn tarkoituksena on ollut poistaa lainsäädännöstä aukko, johon tarttumalla vieras valtio voi vaikuttaa välineellistetyllä maahantulolla Suomeen. Aukon poistaminen johtaisi yleiseen ennaltaestävyyteen, kun yksittäiset maahantulijat huomaisivat menettelynsä turhaksi ja ymmärrys tästä leviäisi niiden joukossa, jotka Suomeen pyrkivät riskeistä huolimatta. Perusteluissa viitataan siis nimenomaan Venäjän-vastaisen maarajan sulkemiseen kokonaan, sillä edellä mainittu ennalta estävä vaikutus ei voisi toteutua, jos turvapaikkaa voisikin hakea osalla valtakunnanrajaa. Hallituksen esityksessä todetaankin, että ehdotettu sääntely mahdollistaisi sen, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajoitettaisiin lyhytaikaisesti esimerkiksi Suomen ja Venäjän välisellä rajalla.

Rajavartiolain muutoksen yhteydessä perustuslakivaliokunta tulkitsi, että 16 § mahdollistaisi lyhytaikaisen rajan täyssulun (PeVL 37/2022 vp, s. 8). Valiokunta ei täsmentänyt, tarkoitetaanko täyssululla koko Suomea ympäröivää rajaa vai ainoastaan esimerkiksi Suomen ja Venäjän välistä rajaa. Kaikki itärajan maarajan rajanylityspaikat ovat olleet suljettuina yhtäjaksoisesti 15.12.2023 lähtien. Valtioneuvosto on tehnyt asiassa ensin useamman määräaikaisen päätöksen, minkä jälkeen se on päättänyt rajan sulkemisesta toistaiseksi kaksi kertaa (SM/2024/19 & SM/2025/32). Eduskunnalla ei ole ollut mahdollista osallistua päätöksentekoon. Raja on siten ollut yhtäjaksoisesti suljettuna yli vuoden, ilman että eduskunnalla on ollut mahdollisuuksia arvioida päätöstä. Voidaan katsoa, että jo nyt merkittävää toimivaltaa on muodostunut valtioneuvostolle liittyen rajaa koskevaan päätöksentekoon.

Kuten yllä on todettu, rajaturvallisuuslain myötä valtioneuvostolla on siis valtuutus päättää paitsi käsillä olevan tilanteen mukaisten laissa säädettyjen valtuuksien käyttöönotosta, myös niiden alueellisesta laajuudesta. Hallituksen esityksen sekä jo itärajan maarajalla olevien

rajanylityspaikkojen sulkemisen perusteella voidaan tulkita, että päätös voisi koskea ainakin koko Venäjän ja Suomen välistä maarajaa. Tällainen päätös ei olisi yksittäistapauksellinen, vain tiettyjä rajanylityspaikkoja koskeva, vaan kattaisi hyvin laajan alueen, käytännössä kokonaisen toisen valtion vastaisen osuuden valtakunnanrajasta. Kyse olisi siis vastaavankaltaisesta normipäätöksestä kuin valmiuslain säätämisen yhteydessä hallituksen esityksessä (HE 248/1989 vp, s. 14–15) mainitusta toimivaltuuksien käyttöä koskevasta valtioneuvoston päätöksestä, joiden yhteydessä eduskunnan jälkitarkastusta vahvistettiin valmiuslain säätämisen yhteydessä.

Hallituksen esityksessä (HE 53/2024 vp, s. 60) todetaan lisäksi, että päätös ei olisi valituskelpoinen, mikä vahvistaa tulkinnan siitä normipäätöksenä vastaavalla tavalla kuin mihin valmiuslain esitoissa viitataan. ”Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuoikeus määräytyy näissä tapauksissa lain 7 §:n 1 momentin mukaan (ks. esim. KHO:2024:27).” Kyseisen ratkaisun mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä ei ollut nimenomaisesti kohdistettu kehenkään muutoksenhakijoista eikä heidän valitusoikeudestaan sanottuihin päätöksiin ollut myöskään laissa erikseen säädetty. Näin ollen niistä ei ollut valitusoikeutta.

Ristiriita perusoikeuksiin liittyvien ehdottomien ja täsmällisten kieltojen sekä kansainvälisen oikeuden ehdottomien normien kanssa

Perustuslakivaliokunta totesi lakia ensimmäistä kertaa säädettäessä (PeVL 29/2024), että sääntely, jonka mukaan henkilön maahantulo estetään ja hänet poistetaan viipymättä maasta tietyin poikkeuksin, ei anna kaikissa tilanteissa perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaista riittävää turvaa sitä vastaan, että maahan pyrkinyt henkilö ei tämän johdosta joudu ehdottoman palautuskiellon vastaisesti tilanteeseen, jossa häntä voi uhata kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu (perustuslakivaliokunnan lausunnon kohta 19).

Perustuslakivaliokunta katsoi myös, että sääntely on ristiriidassa myös useiden kansainvälisen oikeuden ehdottomien normien kanssa. Tällainen on esimerkiksi palautuskielto. Ristiriita ilmenee myös muiden normien, kuten joukkokarkotuksen kiellon, oikeuden yksilölliseen harkintaan ja oikeuden hakea turvapaikkaa osalta (40–43). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomionsa myös siihen, perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava paitsi perusoikeuksien myös ihmisoikeuksien toteutuminen (44).

Tässä kohtaa merkitystä on myös sillä, että perustuslain 93–95 §:n mukaan eduskunta päättää perustuslain kansainvälisen velvoitteen ja sen irtisanomisen hyväksymisestä. Näin ollen olisi perusteltua, että kansainvälisten normien kanssa näin voimakkaassa ristiriitatilanteessa eduskunnalla olisi mahdollista valvoa toimivaltuuksien käyttöä.

Eduskunnan asema Suomen ylimpänä valtioelimenä

Rajoitusten hyväksyttävyys on kytketty Suomen täysivaltaisuuteen. Rajaturvallisuuslain päätös kansainvälisen suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta voidaan tehdä, jos on tieto tai perusteltu epäily siitä, että vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä, vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta, rajoittaminen on välttämätöntä Suomen

täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi ja muut keinot eivät ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Eduskunnan jälkitarkastusoikeus on tradition voimassaolon aikana kohdistunut juuri välttämättömyyskriteerin tarkasteluun. Kyseessä on sen varmistaminen, että tilanne on niin vakava, että normaalivaltuudet tai lievemmat keinot eivät riitä ja että valtuuksia ei myönnetä liiallisesti ikään kuin varmuuden vuoksi. Tuoreimmat esimerkit jälkitarkastusoikeuden käyttämisestä ovat koronapandemian ajalta.

Perustuslakivaliokunnan harjoittaman valvonnan merkitys koronapandemiassa

Koronapandemian aikaista päätöksentekoa koskevassa tutkimuksessa¹⁷ on katsottu, että eduskunnalla, ja varsinkin perustuslakivaliokunnalla oli pandemia-aikaisten toimien oikeudellisen resilienssin kannalta tärkeä rooli Suomessa. Perustuslakivaliokunta pyrki puolustamaan eduskunnan kontrollia suhteessa toimepanovaltaan. Kyseisessä tutkimuksessa on katsottu, että poikkeusolosäädöksiin liittyvä erityinen jälkitarkastusoikeus palvelee demokraattisessa yhteiskunnassa erityisen tärkeää tehtävää.

Tutkimuksen mukaan perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota arvioinnissaan erityisesti toimenpiteiden välttämättömyyteen, oikeasuhtaisuuteen sekä päätösten tietopohjaan. Se on korostanut useaan kertaan, kuinka rajoitusten välttämättömyyden varmistamiseksi hallituksen tulee esittää riittävät perusteet valittujen toimenpiteiden tarpeellisuudesta ja tehokkuudesta rajoituksille asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Se on myös antanut kritiikkiä puutteellisista perusteluista ja katsonut esimerkiksi, että käyttöön otettavaksi ehdotettujen toimivaltuuksien välttämättömyydestä ei ole saanut selkeää tai riittävää kuvaa niiden perustelumuikeiden ja muiden valtioneuvoston antamien selvitysten perusteella. Se on huomauttanut myös käytettyjen asiantuntijatahojen yksipuolisuudesta. Valiokunta on myös edellyttänyt perusteluja tarkoitussidonnaisuudesta eli siitä, että valituilla toimilla on mahdollista saavuttaa sen perusteena oleva tavoite. Valiokunta on korostanut, että tulee välttää sellaisia tilanteita, joissa tehtäisiin ylimitoitettuja rajoitustoimenpiteitä. Se kiinnitti huomiota myös esimerkiksi rajoitustoimenpiteiden alueelliseen laajuuteen ja edellytti rajoittamaan ne välttämättömimpään.

Tutkimuksen perusteella voidaan nähdäkseni sanoa, että eduskunnan jälkitarkastusoikeus paransi päätöksenteon laatua ja turvasi yksilöiden oikeuksia koronapandemian aikana, ja eduskunnan valta päättää valtioneuvoston antamien säädösten kumoamisesta on varmasti antanut perustuslakivaliokunnan esittämille huomioille erityistä painoarvoa.

Tutkimuksessa tuotiin myös esiin, että valtioneuvosto ei aina toimittanut eduskunnalle koronapandemian aikana riittävästi tietoa ja että se oli jopa pyrkinyt sivuuttamaan eduskunnan ylimpänä valtioelimenä ja oikonut menettelyissä. Tämäkin puoltaa eduskunnalle annettua jälkitarkastusvaltaa, jotta valtioneuvoston poikkeuksellisia toimivaltuuksia voidaan poikkeuksellisissa tilanteissa valvoa kansanvaltaisesti.

¹⁷ Brunila, Tuukka – Salminen, Janne – Värttö, Mikko, Oikeuden resilienssi poikkeuksellisissa oloissa – Perustuslakivaliokunnan rooli oikeuden ylläpitämisessä covid-19-pandemian aikana. Lakimies 7–8/2023, s. 1011–1036.

Poikkeuslakien välttämisen periaate

Perustuslakivaliokunta viittasi vuosi sitten lausunnossaan (PeVL 26/2024) myös perustuslakiuudistuksen yhteydessä vahvistettuun poikkeuslakien välttämisen periaatteeseen (26, s. 7). Perustuslakivaliokunta toteaa, että poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan lähtökohtaisesti pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulee ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä, minkä lisäksi poikkeuslaki on tällöinkin pyrittävä säätämään määräaikaiseksi.

Tällä hetkellä eduskunnassa on käsittelyssä määräaikaiseksi tarkoitetun erittäin poikkeuksellisen lain jatkaminen. Olen yllä kuvannut, miten määräaikailla poikkeuslaeilla on tapana pitkittyä varsinkin epävakaaassa turvallisuusympäristössä, ja siten poikkeuksellisella tilanteella on taipumus normalisoitua. Eduskunnalle osoitettava valvonta nostaisi rajaturvallisuuslain käyttöönoton kynnyistä ja siten vähentäisi todennäköisyyttä turvautua lain käyttöön ikään kuin varmuuden vuoksi. Samalla valvonnan vakiintuminen tämäntyyppisiin tapauksiin voisi vähentää kannustimia turvautua vastaaviin lakeihin jatkossa.

Erilaiset toteuttamisvaihtoehdot

Nykytila

Tällä hetkellä eduskunnan myötävaikutus rajaturvallisuuslaissa toteutuu kolmen valiokunnan kautta. Valtioneuvoston on viipymättä annettava antamastaan päätöksestä selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle, ulkoasiainvaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle. Valiokunnat voivat antaa selvityksen johdosta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Hallintovaliokunta voi myös laatia selvityksen pohjalta mietinnön täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan.

Eduskunnalla ei ole kuitenkaan mahdollisuutta sitovasti osallistua päätöksentekoon. Hallituksen esityksessä lakia ensimmäistä kertaa säädettäessä katsottiin, että kyse ei olisi säädösvallan siirtämisestä valtioneuvostolle esimerkiksi perustuslain 23 §:ää vastaavalla tavalla, eikä sen vuoksi ehdottanut päätöksen jälkitarkastusta eduskunnan tehtäväksi. Lisäksi hallituksen esityksessä vedottiin siihen, että päätöksenteko edellyttää tietoa, jota ei ole täysimääräisesti mahdollista käsitellä julkisesti eduskunnan täysistunnossa. Näin ollen eduskunnan asema olisi hallituksen mielestä päätöksentekijänä jossain määrin haastavaa ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi kanta siitä, että eduskunta ilmaisee aina kantansa nimenomaisesti täysistunnossa (PeVM 9/2010 vp, s. 5/II).

Valmiuslain päätöksentekomenettely

Olen yllä esitellyt valtuuslakien historiaa ja nykyisen valmiuslain päätöksentekomenettelyn kehittymistä osana tätä traditiota. Käyn tässä vielä läpi tarkemmin nykyisen valmiuslain päätöksentekomenettelyn.

Valmiuslaki on pysyvä laki, ja siihen on katsottu edelleen sisältyvän lainsäädäntövallan delegointia. Sen käyttöönotto, eli ns. ensimmäisen vaiheen päätöksenteko, tapahtuu käyttöönottoasetuksella (6 §), jossa määritellään, miltä osin lain mukaisia toimivaltuuksia voidaan soveltaa ja toimivaltuuksien alueellinen soveltamisala, jos niitä ei saateta sovellettaviksi koko valtakunnan alueella (2 momentti). Käyttöönottoasetukseen sovelletaan

ns. laajennettua jälkitarkastusta, jossa eduskunta voi päättää kumota asetuksen myös osittain tai lyhentää sen voimassaoloa, ja toimivaltuuksien voimassaolo on sidottu eduskunnan päätökseen.

6 § 3 momentin mukaan käyttöönottoasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan ja onko se voimassa säädetyn vai sitä lyhyemmän ajan. Jollei käyttöönottoasetusta ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, asetus raukeaa.

4 momentin mukaan, kun eduskunta on tehnyt 3 momentissa tarkoitetun päätöksen, käyttöönottoasetuksessa mainittuja säännöksiä voidaan alkaa soveltaa siltä osin kuin eduskunta ei ole päättänyt, että asetus on kumottava. Kiireellisissä tapauksissa on kuitenkin mahdollista soveltaa 7 §:n mukaista kiireellistä menettelyä, jolloin valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää, että lain II osan toimivaltuuksia voidaan soveltaa välittömästi. Tällainen asetus on kuitenkin voimassa korkeintaan kolme kuukautta, kun tavallisessa tapauksessa käyttöönottoasetus on voimassa enintään kuusi kuukautta.

Varsinainen toimivaltuuksien käyttö, eli ns. toisen vaiheen päätöksenteko, tapahtuu soveltamisasetuksella. Siihen sovelletaan ns. suppeaa jälkitarkastusta. Valmiuslain 10 §:n mukaan lain II osan säännösten nojalla annettavat valtioneuvoston ja ministeriön asetukset saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava. Suppeassa jälkitarkastuksessa eduskunnalla ei ole mahdollisuutta päättää niiden kumoamisesta osittain tai lyhentää niiden voimassaoloaikaa, voimassaoloaikaa rajaa sen sijaan varsinaisen käyttöönottoasetuksen voimassaolo. Toisen vaiheen asetusten voimassaolon alkaminen ei myöskään suppeassa jälkitarkastuksessa ole sidottu eduskunnan käsittelyyn, vaan ne voivat tulla voimaan välittömästi, kunhan eduskunta on käsitellyt ensimmäisen vaiheen käyttöönottoasetuksen.

Mikäli poikkeusolot jatkuvat, valtioneuvosto voi antaa jatkamisasetuksen enintään kuudeksi kuukaudeksi kerrallaan (8 § 1 momentti). 2 momentin mukaan jatkamisasetus on välittömästi saatettava eduskunnan käsiteltäväksi. Eduskunta päättää, saako asetus jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan. Kohdassa ei ole säädetty tarkasti määräaikaa, jolloin jatkamisasetus tulee viimeistään toimittaa eduskuntaan, mutta 9 § 2 momentin mukaan se tulee toimittaa eduskunnalle viimeistään kaksi viikkoa ennen edellisen asetuksen voimassaolon päättymistä, sillä muuten jatkamisasetuksessa mainittujen säännösten soveltaminen lakkaa ja alkaa uudestaan vasta, kun eduskunta on käsitellyt asetuksen.

Nähdäkseni ainakin valmiuslain päätöksenteon ns. toisen vaiheen päätöksentekomenettelyn kaltainen suppea jälkitarkastus soveltuisi melko ongelmattomasti rajaturvallisuuslakiin olemassa olevan valtiosääntötradition pohjalta. Tätä voidaan perustella sillä, että rajaturvallisuuslaki on luonteeltaan valtuuslaki ja että jälkitarkastusmenettely on kehittynyt nimenomaan valtuuslakitraditiossa. Sitä on käytetty myös sellaisissa valtuuslaeissa, joissa ei ole kyse suoraan lainsäädäntövallan delegoimisesta, silloin kun asiaa on pidetty tärkeänä ja kun on katsottu lain luonteen sitä vaativan.

Suppea jälkitarkastusmenettely on jälkikäteisenä luonteeltaan joustava, mutta takaa silti eduskunnan vaikutusmahdollisuudet myös kiireellisissä tilanteissa. Täysistuntoa edeltävä valiokuntakäsittely mahdollistaa asian luottamuksellisen käsittelyn myös salaisten

asiakirjojen osalta silloin, kun kyse on esimerkiksi kansallisesta turvallisuudesta. Jälkitarkastusmenettelyllä on takanaan pitkä valtiosääntöinen traditio ja se on ollut käytössä esimerkiksi sota-aikoina ja öljykriisin aikaan sekä viimeksi koronapandemian aikana.

Päätöksen alueellisen rajaamisen sekä turvapaikkahakemuksen vastaanottamisen keskeyttämisen jatkamiseen liittyvään päätöksen osalta menettelyyn olisi niin haluttaessa ehkä mahdollista liittää myös laajennetun tarkastuksen piirteitä, mutta se edellyttäisi vielä huolellista valmistelua. Selvennän asiaa loppukannanotossani.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukainen päätöksentekomenettely

Hallintovaliokunta on pyytänyt minua arvioimaan myös sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 211/2006 päätöksenteon soveltuvuutta kyseiseen tapaukseen. En ole tämän päätöksentekojärjestelyn historian varsinainen asiantuntija, mutta totean alustavana arvionani seuraavaa:

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 3 §:n mukaan ennen Suomen osallistumista koskevan ratkaisuehdotuksen tekemistä valtioneuvoston on pykälän 1 momentin mukaan kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Valtioneuvoston on kuitenkin kuultava koko eduskuntaa antamalla asiasta selonteko perustuslain 44 §:n mukaisesti, jos suunnitteilla on osallistuminen sotilaallisesti erityisen vaativaan kriisinhallintatehtävään. Selonteon käsittelyssä ei voida tehdä päätöstä valtioneuvoston tai sen jäsenen nauttimasta luottamuksesta.

Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki on valtuuslaki, kuten rajaturvallisuuslakikin. Siinä valtuutetaan tasavallan presidentti valtioneuvoston ratkaisuehdotuksesta tekemään päätöksen Suomen osallistumisesta kriisinhallintaan ja osallistumisen lopettamisesta. Myös aikaisemmassa rauhanturvaamislaisissa päätöksen teki silloisen lain 2 § mukaisesti tasavallan presidentti valtioneuvoston esityksestä. Valtioneuvoston oli ensin kuultava eduskunnan ulkoasiainvaliokuntaa. Menettely perustui aikaisemman valvontajoukkolain tulkintaan (laki suomalaisesta valvontajoukosta 276/1964).

Vuonna 1995 velvollisuutta kuulla ulkoasiainvaliokuntaa laajennettiin myös sellaisiin tilanteisiin, joissa rauhanturvajoukon tehtäviä koko operaation mandaatin muuttuessa olennaisesti muutettaisiin. Tämän lisäksi uudessa 2 § 2 momentissa säädettiin, että jos rauhanturvaamisoperaation toimeksianto osallistumisesta päätettäessä tai operaation kuluessa tulisi sisältämään tavanomaista itsepuolustus-oikeutta laajemmat voimankäyttöä koskevat toimivaltuudet, valtioneuvoston olisi ulkoasiainvaliokunnan sijasta kuultava koko eduskuntaa. Kuuleminen oli tällaisissa tapauksissa hallituksen mielestä soveliaimmin toteutettavissa selonteolla (ks. HE 185/1995 vp, s. 6/I, 7/II–8/I). Kohtaa täsmennettiin vuosituhannen vaihteessa siten, että kyseisessä kohdassa mainittiin, että kuulemisen muoto olisi laajemmassa tapauksessa nimenomaan selonteko ja että selonteossa tulee yksilöidä operaatiota koskevien voimankäyttövaltuuksien laajuus.

Vuonna 2006 rauhanturvaamislaki kumottiin lailla sotilaallisesta kriisinhallinnasta (211/2006). Siinä täsmennettiin ja kehitettiin eduskunnan päätöksentekoa usealla tavalla. Päätöksentekomenettelyn olennainen rakenne säilyi kuitenkin samana: merkittävimmissä tapauksissa kuuleminen tapahtuu selonteolla, muissa tapauksissa ulkoasiainvaliokunnan kuulemisella.

On huomattava, että ulkomaisiin kriisinhallintaoperaatioihin valtuuttava sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki on kovin toisentyypinen kuin käsillä oleva rajaturvallisuuslaki, joka on selkeämmin kotimainen valtuuslaki, jossa valtuutetaan hallintoviranomaiset poikkeamaan perusoikeuksista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä. Sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettu laki on säädetty tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Alun perin rauhanturvaamislakia säädettäessä ulkoasiainvaliokunta piti tätä ei-sitovaa kuulemistapaa perusteltuna sillä perusteella, että lakiehdotus ehdotettiin säädettäväksi tavallisena lakina ja että valvontajoukkojen asettaminen mitä ilmeisimmin kuului hallitusmuodon 33 §:ssä tarkoitettuun tasavallan presidentin ulkopoliittikan johtovallan piiriin sisältämättä sellaisia aineksia, jotka sanotun hallitusmuodon säännöksen tai [kansainvälisiä sopimuksia koskevan] valtiopäiväjärjestyksen 69 §:n mukaan vaatisivat eduskunnan suostumusta. Toisin sanoen laki katsottiin tuolloin perustuslain ja ulkopoliittikan normaalien toimivaltasuhteiden mukaiseksi (UaVL 1/1984 vp, s. 2). Vaikka eduskunnalle onkin sittemmin lisätty voimakkaampia kuulemisen menettelyitä sen johdosta, että on mahdollistettu esimerkiksi itsepuolustusta laajempi voimankäyttö, ei laissa kuitenkaan ole katsottu olevan kyse Suomen perustuslaissa säädettyjen perusoikeuksien rajoittamisesta esimerkiksi perustuslainsäätämisyjärjestystä edellyttävällä tavalla.

Rajaturvallisuuslain paikantuminen kotimaiseen valtuuslakitraditioon sekä siihen sisältyvät syvälle käyvät poikkeukset perusoikeuksista ja kansainvälisten sopimusten ehdottomista normeista sekä lisäksi siihen sisältyvät ongelmat lailla säätämisen vaatimuksen suhteen puoltaisivat nähdäkseni valmiuslain tyyppistä jälkitarkastusta, eli vähintäänkin ns. suppeaa tai perinteistä jälkitarkastusta, jossa eduskunnalla olisi mahdollisuus jälkikäteen päättää valtioneuvoston päätöksen kumoamisesta.

Nykyiseen päätöksentekomenettelyyn verrattuna sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain mukainen yhden tai useamman valiokunnan kuuleminen parantaisi tilannetta siinä mielessä, että valiokunnan tai täysistunnon käsittely tapahtuisi ennen päätöksen tekemistä. Toisaalta varsinkin selonteko saattaisi olla jäykkä, suuritöinen ja aikaa vievä menettely tilanteessa, jossa päätös tulisi tehdä kiireellisesti. Lisäksi selonteko on yleensä kokonaan julkinen asiakirja, mikä ei paranna sen käyttökelpoisuutta tämäntyyppisissä tilanteissa, jossa tarvitaan ajantasaista ja mahdollisimman tarkkaa tietoa päätöksenteon pohjaksi. Toki valiokuntien käsitellessä selontekoa lienee mahdollista käsitellä myös salassapidettäviä asiakirjoja julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 1 ja 2 kohtien sekä eduskunnan työjärjestyksen 43 a §:n 2 momentin nojalla, mutta se ehkä tekisi tyhjäksi selonteon tarkoituksen. Sitä paitsi vastaavalla tavalla salassapidettäviä asiakirjoja on lisäksi mahdollista käsitellä valiokunnassa myös jälkitarkastusmenettelyssä. Eduskunnan työjärjestyksen 67 §:n mukaan on mahdollista pitää myös suljettu istunto.

Perustuslakivaliokunta on aikaisemminkin kiinnittänyt huomiota eduskunnan mahdollisuuteen saada riittäviä, myös salassa pidettäviä tietoja (ks. esim. PeVL 37/1992 vp, s. 3/II-4/I): ”Jos he [kansanedustajat] eivät saa riittäviä, tarvittaessa myös salassa pidettäviä tietoja, on eduskunnan osallistuminen päätöksentekoon tai hallintoon samoin kuin eduskunnan harjoittama valvonta käytännössä näennäistä.”

Verrattuna jälkitarkastusmenettelyyn sekä selonteko että valiokunnan kuuleminen antavat eduskunnalle selvästi vähemmän vaikutusmahdollisuuksia. Suppeimmat vaikutusmahdollisuudet näissä kahdessa vertailtavassa menettelyssä ovat sotilaallisesta

kriisinhallinnasta annetun lain siinä vaihtoehdossa, jossa eduskunnan myötävaikutus perustuisi pelkästään yhden, tai mahdollisesti muutaman valiokunnan kuulemiseen. Positiivista eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien näkökulmasta on toisaalta se, että eduskunta tai sen valiokunta käsitelisi asian ennen päätöksen tekemistä, kun taas tällä hetkellä voimassa olevassa menettelyssä sekä suppeassa jälkitarkastusmenettelyssä päätös tehtäisiin jälkikäteen. Toisaalta laajennetussa jälkitarkastusmenettelyssä, jota voi nimittää myös ennakkotarkastukseksi, valtioneuvoston päätös ei voisi tulla voimaan ennen, kun eduskunta on päättänyt, että sitä ei ole kumottava. Laajennettuun jälkitarkastusmenettelyyn on myös mahdollista liittää kiireellinen menettely, jossa päätös voi tulla voimaan välittömästi. Tällöin sen voimassaoloaika on yleensä lyhyempi, mutta kuukauden voimassaoloajasta on vaikeaa säätää enää lyhyempää voimassaoloaikaa kiireellisissä tapauksissa.

Jälkitarkastusmenettely olisi nähdäkseni kiireellisissä tilanteissa etukäteen tehtävään kuulemiseen nähden joustavampi menettely, ja eduskunnalla olisi tällöinkin paremmin aikaa perehtyä käsiteltävään asiaan huolellisesti, kun päätöksen voimaantulo ei riippuisi eduskunnan käsittelystä. Perustuslakivaliokunta on korostanut, että perustuslakivaliokunnalla ja eduskunnalla tulee olla riittävästi aikaa perehtyä käsiteltäviin asioihin myös poikkeuksellisissa tilanteissa (PeVL 14/2020).

Lopuksi on todettava, että myös jatkossa epävakaina aikoina, poikkeusoloissa tai poikkeus- ja normaaliolojen välisen rajan hämärtyessä sekä tilanteissa, joissa salassa pidettävän tiedon määrä kasvaa ja merkitys korostuu, olisi pyrittävä varmistamaan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet. Eduskunnan jälkitarkastustraditio on valtuuslaeissa ollut aikaisemminkin käytössä muun muassa sota-aikana ja myös kylmän sodan aikaan. Olisi tärkeää kiinnittää huomiota siihen, että määräaikailla poikkeuslaeilla ei epähuomiossa luotaisi pysyviä käytäntöjä, jotka tosiasiallisesti heikentäisivät eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia tulevaisuudessa. Olisi myös huolellisesti harkittava, miten pystytään järjestämään erilaisten kriisi- ja häiriötilanteiden salassapidettäviin tai ulko- ja turvallisuuspoliittisesti sensitiivisiin asioihin liittyvä päätöksenteko sillä tavalla, että toimintaympäristön muutokset eivät johtaisi kansanvaltaisen järjestelmän heikkenemiseen, vaan että eduskunnan asema säilyy myös tulevaisuudessa perustuslain 2 §:n 1 momentin mukaisesti ylimpänä valtioelimenä.

Kannanotto

Näen tämäntyyppisen ad hoc -poikkeuslain säätämisen suurena riskinä paluusta poikkeuslakien tielle. Tähän samaan kehitykseen liittyy epävakaa turvallisuusympäristössä riski toimeenpanovan huomattavasti kasvavista valtuuksista ja poikkeuksellisten toimivaltuuksien normalisoitumisesta. Poikkeuksellisissa tilanteissa ylimpien valtioelinten keskinäinen kontrolli saa entistä korostuneemman merkityksen oikeudellisen resilienssin turvaajana. Valtuuslakitraditiossa toimeenpanovallan kasvanutta roolia on perinteisesti tasapainotettu kasvaneella parlamentaarisella kontrollilla, jossa eduskunta on pyrkinyt varmistumaan päätösten edellytysten käsillä olosta ja erityisesti välttämättömyyskriteerin täyttymisestä. Mielestäni eduskunnan jälkitarkastukselle on siten olemassa painavat perusteet myös rajaturvallisuuslain osalta.

Nähdäkseni esillä olevista vaihtoehdoista rajaturvallisuuslakiin soveltuisi parhaiten valmiuslain toisen vaiheen, eli toimivaltuuksien käyttöä merkitsevä päätöksentekomenettely, josta säädetään valmiuslain 10 §:ssä. Tällöin edellytettäisiin, että valtioneuvoston päätös

saatetaan välittömästi eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta päättää, onko asetukset kumottava. Luontevin valiokunta tämäntyyppisen tarkastelun tekemiselle olisi perustuslakivaliokunta, mutta käsittelyyn voisi toki osallistua useampiakin valiokuntia. Koska kyse olisi kiireellisestä päätöksestä, joka olisi voimassa kuukauden kerrallaan, olisi sääntelyssä hyvä harkita valmiuslain 7 §:n 2 momentin mukaista määräystä, jossa todetaan, että jollei päätöstä ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, se raukeaa. Jälkitarkastuksen tosiasiallinen merkitys näet heikkenee sitä enemmän, mitä myöhemmin päätös toimitetaan eduskunnalle.

Voimassa olevan rajaturvallisuuslain mukaan valtioneuvosto tekee päätöksen kuukaudeksi kerrallaan. Eduskunnan jälkitarkastukselle tämä saattaa olla turhan ripeä tahti. Toisaalta päätöksen voimassaolo pitäisi rajoittaa ajallisesti välttämättömään. Näen kuitenkin eduskunnan jälkitarkastusoikeuden perustelluksi, vaikka se hiukan pidentäisi valtioneuvoston päätöksen voimassaoloaikaa, sillä ilman jälkitarkastusta valtioneuvosto voisi päättää antaa aina kuukauden välein uuden päätöksen melko kevyellä menettelyllä. Tämä tuo riskin tilanteen normalisoitumisesta ja pitkittymisestä, kuten rajavartiolaikiin liittyvä päätöksenteko osoittaa.

Suppeammassa muodossa myös rajoitusten voimassaoloa jatkettaessa olisi järjestely sellainen, että valtioneuvoston päätös lähetettäisiin eduskunnalle vasta jälkikäteen. Toinen vaihtoehto voisi olla, että valtioneuvosto tekisi päätöksen korkeintaan kahdeksi kuukaudeksi, ja tämän vastineeksi jatkamispäätöksen voimassaolo sidottaisiin siihen, että eduskunta käsittelee sen. Tällöin menettelyyn voitaisiin liittää samanlainen edellytys kuin valmiuslain 9 § 2 momentissa, eli jollei eduskunta ole tehnyt päätöstä valtioneuvoston jatkamispäätöksestä ennen kuin voimassa oleva valtioneuvoston päätös päättyy, vaikka jatkamispäätös on toimitettu eduskunnalle vähintään kaksi viikkoa ennen mainittua ajankohtaa, on jatkamispäätös voimassa, kunnes eduskunta on käsitellyt sen. Tällainen menettely, jossa ensimmäistä kertaa päätöstä tehtäessä sen voimassaolon alkaminen ei olisi sidottu eduskunnan jälkitarkastukseen, mutta jatkettaessa sen sijaan eduskunta käsittelee päätöksen etukäteen, muistuttaisi hiukan puolustustilalain soveltamisasetuksen ja jatkamisasetuksen mukaista päätöksentekoa. Toki on huomattava, että tällä hetkellä ei tietääkseni ole olemassa ainakaan vakiintunutta traditiota valtioneuvoston päätösten ennakkotarkastamisesta. Jälkitarkastuksen laajentaminen vaatisi siten huolellista valmistelua ja mahdollisesti perustuslakivaliokunnan kannanottoa säätämisjärjestyksestä. Tosin on huomattava, että perustuslakivaliokunta on aikaisemminkin pitänyt mahdollisena myös valtioneuvoston päätösten ennakkotarkastamista (ks. esim. PeVL 37/1992 vp, s. 3/II).

Toinen vaihtoehto voisi mahdollisesti olla, että valtioneuvosto tekisi päätöksen kuukaudeksi kerrallaan, mutta eduskunta tarkastaisi samaa tai pienempää aluetta koskevan päätöksen harvemmin, esimerkiksi kahden kuukauden välein. Mikäli aluetta laajennettaisiin, olisi kyseessä uusi päätös ja jälkitarkastus välitön kuten ensimmäistä päätöstä tehtäessä. Tällaista ratkaisua en kuitenkaan tiedä aikaisemmin tehdyn, joten sekin vaatisi huolellisempaa valmistelua.

Kolmas vaihtoehto voisi olla, että ns. perusmuotoisessa tapauksessa sovellettaisiin valmiuslain käyttöönottoasetusten mukaista laajennettua jälkitarkastusta ts. ennakkotarkastusta, jolloin valtioneuvoston päätöksen voimaantulo olisi sidottu eduskunnan käsittelyyn. Tällainen päätös voisi olla voimassa esimerkiksi kaksi kuukautta. Lisäksi kiireellisissä tapauksissa valtioneuvosto voisi määrätä, että päätös tulisi voimaan välittömästi

ja eduskunta tarkastaisi sen jälkikäteen. Päätös tulisi toimittaa eduskunnalle viikon kuluessa sen antamisesta. Tällainen päätös voisi olla voimassa kuukauden. Tähänkin arvioon pätee se, mitä on yllä sanottu, eli tällaisesta laajennetusta arkastuksesta ei valtioneuvoston päätösten osalta ole olemassa vakiintunutta traditiota, joten sen säätäminen vaatisi huolellisempaa selvittelyä.

Perusoikeusrajoitusten alueellisen soveltamisalan osalta totean, että nähdäkseni lain 3 §:n olisi hyvä selvyyden vuoksi lisätä valmiuslain 6 § 2 momentin tavoin säännös siitä, että valtioneuvoston päätöksessä on mainittava sen alueellinen soveltamisala. Jätän valiokunnan pohdittavaksi, olisiko eduskunnalle sallittava laajennetun jälkitarkastuksen mukaisesti myös mahdollisuus rajoittaa päätöksen alueellista soveltamisalaa. Mikäli laajempaan jälkitarkastukseen ei haluta turvautua, toisena vaihtoehtona valiokunnan olisi mahdollista pohtia tarkemmin, mitä ”rajattu osa Suomen valtakunnanrajaa” tarkoittaa, ja kuinka suuren alan esimerkiksi Suomea ympäröivästä maarajasta tällainen valtioneuvoston päätös voi enimmillään kattaa.

Helsingissä 12.5.2025



Aura Kostiainen

OTT, VTM

