Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

7.4.2025

Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus
Everstiluutnantti Tommi Tiittanen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 18/2025 vp

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Esityksen sisältö

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) tuli voimaan 22.7.2024 ja on voimassa vuoden voimaantulosta. Esityksessä ehdotetaan, että lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia.

Laissa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Lain soveltaminen on viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi. Lakia ei ole toistaiseksi sovellettu.

Ajankohtainen turvallisuustilanne

Turvallisuustilanne Suomen itärajalla on edelleen jännitteinen. Sota Euroopassa jatkuu, ja hybridivaikuttamisen eri ilmiöt ovat voimistuneet. Maahantulon välineellistäminen on yksi keinoista pyrkiä vaikuttamaan Suomen ja Euroopan unionin rajaturvallisuuteen, kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen. Rajatilanne on tällä hetkellä vakaa, mutta tilanteen vaikeutumiseen ja mahdollisiin nopeisiin ja vakaviin muutoksiin tulee varautua. Keskeinen varautumiskeino on lainsäädäntö, joka sisältää viranomaisten riittävät toimivaltuudet toimia ennalta estävästi ja tehokkaasti. Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden varmistaminen vaatii viranomaisten taktisen ja teknisen varautumisen lisäksi sääntelyä, jonka soveltaminen voidaan uhka-arvion niin vaatiessa aloittaa nopeasti.

Hallituksen esityksen jaksoissa 2.1–2.4 on käsitelty tarkemmin ajankohtaista turvallisuusympäristöä ja arviota sen kehityksestä, hybridivaikuttamista yleisesti ja välineellistetyn maahantulon riskejä, Suomen itärajan tilannetta sekä kansainvälisen suojelun hakemusten tilannetta Suomessa. Turvallisuusympäristössä ei ole odotettavissa lähiaikoina olennaisia muutoksia, vaan se säilyy todennäköisesti vakavana ja vaikeasti ennakoitavana. Sisäministeriö toteaa täydentävästi, että Rajavartiolaitoksen saamien tietojen mukaan useat vuonna 2023 maahan tulleet henkilöt käyttivät tietoisesti rikollisjärjestöjen tai Venäjän viranomaisten tarjoamia palveluita edesauttaakseen saapumistaan Suomeen maahantulosäännösten vastaisesti.

Sisäministeriö on 3.4.2025 pidetyssä kuulemistilaisuudessa antanut perustuslakivaliokunnalle suullisesti tarkentavat salassa pidettävät tiedot hallituksen esityksessä esitettyjen arvioiden perusteena olevista seikoista.

EU-oikeudellinen kehitys

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriötä tekemään lyhyesti selkoa asiaa koskevasta EU-oikeudellisesta kehityksestä. Sisäministeriön näkemyksen mukaan keskeisiä ovat uusi EU:n kriisiasetus, Schengenin rajasäännöstön muutokset sekä välineellistettyä maahantuloa koskeva komission tiedonanto. Välineellistettyyn maahantuloon liittyvässä EU-lainsäädännössä ei odoteta tapahtuvan lähiaikoina nopeita muutoksia. Sisäministeriö toteaa, että voimassa oleva EU-sääntely antaa keinoja välineellistetyn maahantulon hallintaan, mutta sen avulla ei ole mahdollista torjua vieraan valtion painostamisesta Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja täysivaltaisuudelle aiheutuvaa uhkaa.

EU:n kriisiasetus

EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimus tuli voimaan 11.6.2024, ja siihen kuuluvia säädöksiä aletaan pääosin soveltaa kahden vuoden kuluttua voimaantulosta. Lainsäädäntökokonaisuuden kansallinen toimeenpano on parhaillaan käynnissä sisäministeriössä (SM032:00/2024).

Muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen kuuluu ns. EU:n kriisiasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1359 muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta). Asetus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden esimerkiksi poiketa tietyistä EU:n turvapaikkalainsäädännön menettelysäännöistä tietyissä maahantulon häiriötilanteissa, kuten joukoittaisessa maahantulotilanteessa tai muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa. Muuttoliikkeen välineellistämisellä tarkoitetaan asetuksessa tilannetta, jossa jokin kolmas maa tai vihamielinen valtiosta riippumaton toimija kannustaa kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä siirtymään ulkorajoille tai jäsenvaltioon tai helpottaa sitä, silloin kun tavoitteena on horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja kun tällaiset toimet ovat omiaan vaarantamaan jäsenvaltion keskeiset tehtävät, myös yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.

Jäsenvaltiot voivat muun muassa pyytää mahdollisuutta pidentää hakemusten rekisteröintiaikaa, rajamenettelyn ja paluurajamenettelyn kestoa sekä laajentaa rajamenettelyn soveltamisalaa. Muuttoliikkeen välineellistämistilanteessa hakemusten rekisteröintiaikaa voidaan pidentää jopa neljään viikkoon normaalista viidestä päivästä. Sekä rajamenettelyn että paluurajamenettelyn kestoa voidaan pidentää kuudella viikolla normaalista 12 viikosta, ja rajamenettelyssä voidaan tutkia kaikkien välineellistämisen kohteena olevien hakijoiden hakemukset. Muita poikkeuksia turvapaikkamenettelyä koskevista säännöksistä ei ole välineellistämistilanteessa kriisiasetuksen mukaan mahdollista tehdä.

Kriisiasetuksen mukaan jäsenvaltio voi myös pyytää yhteisvastuutoimia tilanteensa helpottamiseksi. Lopullisesti asiasta päättää komission tekemän ehdotuksen pohjalta neuvosto. Toteutettavia toimia voivat olla turvapaikanhakijoiden tai erikseen sovitusti kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, taloudellinen tuki, ns. responsibility offsetit (jäsenvaltio ottaisi vastuun hakemuksen käsittelystä eikä siirtäisi hakijaa vastuuvaltioon), ns. muut tukitoimet, joita hyötyvä jäsenvaltio tarvitsee (esim. asiantuntija- tai materiaalituki), tilanteeseen vastaamiseen tähtäävä yhteistyö kolmansien valtioiden kanssa, tai mitkä tahansa muut tilanteeseen vastaamiseksi tarvittavat toimet. Toimet vastaavat pitkälti SEUT 78 artiklan 3 kohdan mukaisia toimia, joita vuonna 2021 ehdotettiin Puolan, Latvian ja Liettuan hyväksi Valko-Venäjän toimien aiheuttamaan akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi.

Komission tiedonanto välineellistetystä maahantulosta

Komissio antoi 11.12.2024 tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM(2024) 570 final). Tiedonannossa käsitellään haasteita EU:n Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisilla maaulkorajoilla ja niistä aiheutuvaa uhkaa unionin turvallisuudelle, EU:n politiikkatoimia ja operatiivista tukea sekä asiaa koskevia oikeussääntöjä. Tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä EU-oikeudellisista reunaehdoista.

Komissio katsoo, että unionin turvallisuuden ja jäsenvaltioiden alueellisen koskemattomuuden takaamiseksi on välttämätöntä, että Venäjän ja Valko-Venäjän rajanaapureina olevat jäsenvaltiot voivat toimia päättäväisesti ja vakaasti valvoakseen unionin ulkorajoja tehokkaasti. Jäsenvaltiot ovat vastuussa yleisen järjestyksen ylläpitämisestä ja sisäisen turvallisuuden takaamisesta alueellaan. Niillä on velvollisuus toteuttaa kaikki ulkorajojen tehokkaan valvonnan ja hallinnan edellyttämät toimenpiteet korkean turvallisuustason varmistamiseksi unionissa siten kuin EU:n lainsäädännössä edellytetään. Jäsenvaltioilla on periaatteellinen oikeus valvoa muiden maiden kansalaisten maahantuloa, oleskelua ja maastapoistumista.

Tiedonannossa todetaan, että EU:n kriisiasetus antaa eräitä toimintamalleja sellaisiin välineellistämisen tilanteisiin, joista säädetään kyseisessä asetuksessa. Tiettyihin näihin tilanteisiin verrattuna poikkeuksellisiin tilanteisiin voidaan tiedonannon mukaan vastata täydentämällä kriisiasetuksen keinoja muilla välineillä. Tällaisia tilanteita ovat erityisesti sellaiset, joissa muuttoliikettä käytetään aseena. Komissio viittaa tältä osin Venäjän ja Valko-Venäjän toimintaan.

Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon vihamielisten valtioiden taholta tulevat hybridiuhat, jotka vaarantavat jäsenvaltioiden turvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden sekä yleisen järjestyksen ylläpitämisen, jäsenvaltiot voivat ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen ulkoisilta uhkilta. Komissio viittaa tiedonannossaan SEU-sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaan ja SEUT 72 artiklaan. SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. SEUT 72 artiklan mukaan V osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. Artiklan on katsottu periaatteessa mahdollistavan EU:n johdetusta oikeudesta poikkeamisen yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa.

Koska unionin turvallisuuteen ja jäsenvaltioiden alueelliseen koskemattomuuteen kohdistuva uhka on luonteeltaan vakava ja jatkuva, jäsenvaltiot voivat komission mukaan vedota perussopimuksen määräyksiin mennäkseen poikkeuksellisesti ja tiukoin edellytyksin pidemmälle kuin EU:n johdetussa oikeudessa tällä hetkellä säädetään. Toimissa, joihin jäsenvaltiot ryhtyvät kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi perussopimusten mukaisesti, tulee kuitenkin noudattaa EU:n lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja edellytyksiä. Jäsenvaltioiden on EU:n ulkorajoja valvoessaan samalla kunnioitettava perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta. Kaikkien toimenpiteiden tulee olla oikeasuhteisia ja sopivia uhan torjumiseksi ja niiden on rajoituttava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä. Toimenpiteiden, jotka voivat johtaa tiettyjen perusoikeuksien rajoittamiseen, tulee myös olla luonteeltaan väliaikaisia.

Komissio toteaa, että EU:n turvallisuusympäristö on muuttunut dramaattisesti verrattuna ajankohtaan, jolloin sovellettavat kansainvälisen oikeuden välineet hyväksyttiin, ja tämä voi olla tarpeen ottaa huomioon niitä sovellettaessa. Lisäksi komissio kiinnittää huomiota siihen, että

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut, että tietyt poikkeukselliset tilanteet vaikuttavat oikeuksien tulkintaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen puitteissa.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan voimassa olevan, tässä esityksessä jatkettavaksi ehdotettavan lain, mahdollistamat toimenpiteet täyttävät tiedonannon periaatteiden mukaiset välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja väliaikaisuuden edellytykset.

Schengenin rajasäännöstön muutokset

Schengenin rajasäännöstön ((EU) 2016/399) 5 artiklan heinäkuussa 2024 voimaan tulleen uuden 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat erityisesti EU:n kriisiasetuksessa tarkoitetussa muuttajien välineellistämiseen liittyvässä tilanteessa väliaikaisesti sulkea tiettyjä komissiolle ilmoitettuja rajanylityspaikkoja tai rajoittaa niiden aukioloaikoja, jos olosuhteet sitä edellyttävät. Toimenpiteet on pantava täytäntöön oikeasuhteisesti ja ottaen huomioon muun muassa kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet. Toimenpiteet vastaavat voimassa olevan rajavartiolain (578/2005) 16 §:n sääntelyä.

EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö

Lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut uutta EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka olisi merkityksellistä asian arvioinnissa. Tuomioistuin ei ole toistaiseksi arvioinut välineellistettyyn maahantulon tilanteeseen liittyvän lainsäädännön yhteensopivuutta EU-lainsäädännön kanssa, vaan se on ottanut kantaa joukoittaiseen maahantuloon liittyvään lainsäädäntöön. Sisäministeriön tietojen mukaan tuomioistuimessa ei ole vireillä uusia tapauksia, joissa olisi kyse välineellistetystä maahantulosta.

Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut uutta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntöä, joka olisi merkityksellistä asian arvioinnissa. EIT ei ole toistaiseksi ratkaissut tapauksia, jotka olisivat yhteneviä Suomen itärajan välineellistetyn maahantulon tilanteen kanssa.

EIT:ssä on edelleen vireillä useita Liettuaa, Latviaa ja Puolaa vastaan tehtyjä valituksia, jotka liittyvät maiden ja Valko-Venäjän välisten rajojen tilanteeseen vuosina 2021–2023. Näistä valituksista kolme (C.O.C.G. ja muut v. Liettua, nro 17764/22; H.M.M. ja muut v. Latvia, nro 42165/22; ja R.A. ja muut v. Puola nro 42120/22) siirrettiin vuoden 2024 kevään ja kesän aikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston käsiteltäväksi. EIT myönsi Suomelle sivuväliintulo-oikeuden kyseisissä valitusasioissa. Suomi antoi sivuväliintulokirjelmänsä EIT:lle 30.9.2024. Lisäksi EIT myönsi Suomelle puheoikeuden suuren jaoston pääkäsittelyihin, jotka pidettiin 12.2.2025.

Sivuväliintuloissaan Suomi painotti, että Euroopan muuttunut turvallisuuspoliittinen ympäristö ja välineellistetyn maahantulon erityispiirteet hybridivaikuttamisen keinona tulisi huomioida Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa välineellistetyn maahantuloon tilanteissa. Suomi piti tärkeänä, että välineellistetty maahantulo tunnustetaan EIT:n oikeuskäytännössä ja että Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamisessa myös valtioiden täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus huomioidaan asianmukaisesti.

Yleisiä lähtökohtia perustuslain näkökulmasta

Voimassa olevaa lakia tarkasteltiin sen säätämisvaiheessa erityisesti perustuslain 1, 6 ja 7 §:n, 9 §:n 4 momentin sekä 21, 22, 73 ja 106 §:n kannalta (HE 53/2024 vp ja PeVL 26/2024 vp). Arviointia tehtiin suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sekä poikkeuslaki-instituutioon. Lakiehdotusta tarkasteltiin myös suhteessa Euroopan unionin lainsäädäntöön ja

ihmisoikeusvelvoitteisiin. Perustuslakivaliokunta antoi lain eduskuntakäsittelyn aikana lausunnon myös hallintovaliokunnan mietintöluonnoksesta (PeVL 29/2024 vp).

Esityksessä ei ehdoteta lakiin sisältömuutoksia. Oikeudellisessa viitekehyksessä ei ole lain säätämisen jälkeen tapahtunut asiaan vaikuttavia muutoksia, minkä vuoksi aiemmin tehtyjen arviointien lähtökohdat ovat tältä osin edelleen asianmukaisia. Sisäministeriö viittaa lakia koskevien perustuslakivaliokunnan lausuntojen tarkemman sisällön osalta hallituksen esityksessä selostettuun.

Voimassaoloajan merkitys perustuslain 73 §:n mukaisen rajatun poikkeuksen näkökulmasta

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä, minkä lisäksi poikkeuslaki on tällöinkin pyrittävä säätämään määräaikaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125/I, ks. myös esim. PeVM 10/1998 vp, s. 22—23, PeVL 6/2009 vp, s. 16). Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan (ks. esim. PeVL 59/2001, PeVL 67/2002 vp, PeVL 46/2004 vp, PeVL 25/2005 vp ja PeVL 54/2005 vp) edellyttänyt, että määräaikaisten poikkeuslakien tulee olla lyhytkestoisia. Poikkeuslain määräaikaisuus on voinut liittyä myös muuhun syyhyn kuin siihen, että sen voimassaoloaikana valmisteltaisiin asiaa koskeva pysyvä poikkeuslaki (PeVL 59/2001 vp).

Lain määräaikaisuus oli keskeinen elementti arvioitaessa perustuslakiin säädettävän rajatun poikkeuksen edellytyksiä. Tuolloin esitetty vuoden voimassaoloaika katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, kun otettiin huomioon nopeasti kehittynyt turvallisuustilanne ja perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö. Perustuslakivaliokunta ei lain eduskuntakäsittelyn aikana antamissaan lausunnoissa (PeVL 26/2024 vp ja PeVL 29/2024 vp) ottanut nimenomaisesti kantaa lain voimassaoloaikaan. Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään edellä mainitussa aiemmassa lausuntokäytännössään ottanut yleistä kantaa poikkeuslakien sallittuun voimassaoloaikaan, vaan arviointi on ollut tapauskohtaista.

Esityksessä ehdotetaan lain voimassaolon jatkamista noin puolellatoista vuodella, minkä myötä lain kokonaisvoimassaoloaika pitenisi noin kahteen ja puoleen vuoteen. Ehdotettua voimassaoloaikaa voidaan pitää ajankohtaisen turvallisuustilanteen ja oikeudellisen viitekehyksen sekä niiden kehitysarvioiden perusteella perusteltuna ja välttämättömänä. Lain kokonaisvoimassaoloajaksi muodostuvaa kahta ja puolta vuotta voidaan pitää kohtuullisena, kun otetaan huomioon, että lain tarkoituksena on varautua pitkäkestoiseen vakavaan turvallisuustilanteeseen. Laissa säädetään toimivaltuuksista tilanteeseen, johon ei mukaisesti ole olemassa muuta tehokasta lainsäädäntöä (ks. myös PeVL 26/2024 vp).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on edellä kuvatulla tavalla vireillä tapauksia, joihin annettavilla ratkaisuilla voi olla merkitystä lain sisällön tai soveltamisen kannalta. Tässä vaiheessa oikeuskäytännön kehittymistä ei kuitenkaan ole mahdollista tarkemmin arvioida. Mikäli turvallisuustilanne tai oikeustila muuttuisi merkittävästi lain voimassaolon aikana, hallitus arvioisi uudelleen lain voimassaoloa ja sisältöä ja antaisi tarvittaessa eduskunnalle esityksen lain muuttamisesta tai kumoamisesta. Tällä hetkellä turvallisuustilanteessa ei kuitenkaan ole nähtävissä olennaisia muutoksia. Arvioinnissa on myös otettava huomioon, että lain soveltaminen edellyttää erillistä valtioneuvoston päätöstä ja sitä edeltävästi valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistä käsitystä laissa tarkoitettujen korkeiden kriteerien käsillä olosta.

Säätämisjärjestyksen arviointi

Yleistä

Voimassa oleva laki on hyväksytty perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa säätämisjärjestyksessä ns. poikkeuslakina. Poikkeuslaki rinnastuu säädöshierarkiassa tavallisiin lakeihin (HE 1/1998 vp, s. 125/I). Poikkeuslakia voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, jollei muutos laajenna perustuslakiin alun perin tehtyä poikkeusta (HE 1/1998 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on lisäksi katsottu, että myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä, jos poikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (ns. aukkoteoria, ks. esim. PeVL 2/2024 vp, kappaleet 15–18, PeVL 29/2022 vp, kappaleet 6, 7 ja 25, PeVL 8/2006 vp, s. 4–5, PeVL 31/1998 vp, s. 5, PeVL 30/1998 vp, s. 2).

Esityksessä ei ehdoteta sisältömuutoksia lakiin. Edellä todetusti lain määräaikainen voimassaolo oli yksi rajatun poikkeuksen keskeisistä elementeistä ja siten edellytys lain hyväksymiselle. Tämän vuoksi voidaan katsoa, että tässä tapauksessa myös pelkkä lain voimassaolon jatkaminen laajentaa perustuslakiin tehtyä poikkeusta, eikä edellä kuvattua aukkoteoriaa ole perusteltua soveltaa. Sisäministeriön arvion mukaan esitys tulee siten käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa lainsäätämisjärjestyksessä.

Poikkeuslakimenettelyn käyttämisen edellytyksenä on se, että käsillä tulee olla erityisen poikkeuksellinen tapaus ja poikkeuslain säätämiselle tulee olla pakottavia syitä (PeVM 10/1998 vp, s. 22–23). Perustuslakivaliokunta on arvioinut näiden kriteerien täyttymistä tapauskohtaisesti.

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki on säädetty tilanteessa, jossa ei ole ollut muuta tehokasta keinoa torjua Suomen painostamista maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Kuten edellä on todettu, oikeudellinen viitekehys ei ole muuttunut lain säätämisen jälkeen. Suomen turvallisuusympäristö on myös edelleen vakava ja vaikeasti ennakoitava. Lain voimassaololle on siten edelleen välttämättömiä ja pakottavia syitä Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Lain soveltaminen on sen 3 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi torjua välineellistettyä maahantuloa. Kuitenkin jo lain voimassaololla voidaan arvioida olevan ennalta estävä vaikutus.

Kiireelliseksi julistaminen

Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta voidaan julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Tämän jälkeen ehdotus voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain nopeutettua menettelyä ei tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVM 5/2005 vp, s. 6). Valiokunta on aiemmin arvioinut myös nopeutetun menettelyn pakottavaa tarvetta (esim. PeVM 10/2006 vp, s. 6).

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaolo päättyy heinäkuussa 2025. Tämän vuoksi on selvää, että lain voimassaolon jatkaminen keskeytyksettä perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa lainsäätämisjärjestyksessä edellyttää pykälän 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä. Lain säätämiseen johtanut turvallisuustilanne ja siihen kytkeytyneet perusteet nopeutetun menettelyn käyttämiselle eivät myöskään ole olennaisesti muuttuneet.

Yhteenveto

Sisäministeriö katsoo, että lakia voidaan pitää myös sen voimassaolon jatkamisen jälkeen rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Poikkeus on selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Voimassaolon jatkaminen on määräaikainen ja pituudeltaan perusteltu suhteessa ajankohtaiseen turvallisuustilanteeseen ja sen kehitysarvioihin sekä voimassa olevaan oikeudelliseen viitekehykseen. Lain soveltamistilanteissa olisi kyse erityisen poikkeuksellisista tilanteista, ja lain voimassaolon jatkamiselle on pakottavat syyt.

Sisäministeriön käsityksen mukaan muut kuin keinot kuin lain voimassaolon jatkaminen eivät ole riittäviä vieraan valtion Suomeen kohdistuvan vaikuttamisen torjumiseksi. Esityksellä on siten erittäin painavat ja hyväksyttävät tavoitteet, jotka ovat vallitsevissa oloissa oikeutettuja. Asiassa on pakottavia syitä hyväksyä esitys 73 §:n 2 momentissa säädetyssä kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Muiden maiden lainsäädäntö

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriötä tekemään selkoa keskeisten vertailumaiden lainsäädännöstä. Hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp on käsitelty Viron, Latvian ja Liettuan lainsäädäntöä ja nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä lisäksi Puolan lainsäädäntöä. Sisäministeriö viittaa mainittuihin hallituksen esityksiin ja toteaa tiivistetysti seuraavaa.

Latvia

Latvian rajavartiolain mukaan rajavartiolaitos voi estää rajan ylittämisen, jos henkilö pyrkii maahan muualta kuin hänelle tarkoitetulta rajanylityspaikalta tai muulloin kuin sallittuina kellonaikoina, eikä käsillä ole objektiivisesti perusteltuja olosuhteita, joiden vuoksi välitön maahanpääsy olisi sallittava.

Hallituksen päätöksellä voidaan ottaa käyttöön tehostettu rajavalvontajärjestelmä, jos havaitaan merkittävän suuri määrä laittomia rajanylityksiä tai niiden yrityksiä. Tehostettu rajavalvonta otetaan käyttöön korkeintaan kuuden kuukauden pituiseksi määräajaksi, mutta sitä voidaan tarvittaessa pidentää uhkan poistumiseen asti. Päätöksessään hallitus voi ottaa käyttöön erilaisia toimenpiteitä siltä osin kuin ne ovat tarpeellisia ja oikeasuhtaisia uhkan ehkäisemiseksi tai torjumiseksi. Hallitus voi esimerkiksi keskeyttää rajanylitysliikenteen tai rajoittaa sitä, asettaa liikkumisrajoituksia ja erityisiä liikennejärjestelyjä sekä täsmentää virkamiesten oikeutta pysäyttää ja tarkastaa ajoneuvoja.

Liettua

Liettuassa laajamittaisen maahantulon vuoksi voidaan julistaa hätätilan kaltaiset olosuhteet. Kansallinen turvallisuuskomissio voi tällöin esittää toimenpiteitä maan hallitukselle, joka tekee niistä päätöksen. Hallituksen päätöksen perusteella ulkomaalaisen maahanpääsy voidaan estää, jos hän aikoo ylittää tai on ylittänyt valtionrajan paikasta, jota ei ole osoitettu tähän tarkoitukseen, tai paikasta, joka on tätä tarkoitusta varten, mutta henkilö on muuten rikkonut maahantulosta säädettyä menettelyä. Tällaisen ulkomaalaisen ei katsota saapuneen Liettuaan. Ulkomaalaisen maahanpääsyä ei kuitenkaan estetä, jos todetaan, että ulkomaalainen on pakenemassa hallituksen päätöksessä määriteltyä aseellista selkkausta tai Geneven pakolaisyleissopimuksessa määriteltyä vainoa taikka pyrkii saapumaan maahan humanitaarisessa tarkoituksessa.

Liettuan hallitus voi hätätilanteen aikana myös sulkea rajanylityspaikkoja ja rajoittaa rajanylitysliikennettä kansallisen turvallisuuden, yleisen turvallisuuden tai kansanterveyden suojaamiseksi. Liettuan lainsäädäntöä on täydennetty marraskuussa 2024 muun muassa

rajaviranomaisen pakkokeinojen ja voimakeinojen, mukaan lukien ampuma-aseen käytön toimivaltuuksien osalta.

Viro

Viron valtionrajalain mukaan poliisi- ja rajavartiovirasto voi laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa hätätilanteessa, jossa yleiseen järjestykseen tai kansalliseen turvallisuuteen kohdistuu uhka, palauttaa ulkorajan laittomasti ylittäneen ulkomaalaisen vieraaseen valtioon siitä, mistä hän saapui Viroon, ilman erillistä määräystä tai päätöstä, jos hän olisi voinut saapua Viroon ulkorajan ylittämistä varten avoinna olevan rajanylityspaikan kautta. Jos ulkomaalaista ei voida palauttaa välittömästi, palauttamisessa noudatetaan poistumisvelvollisuudesta ja maahantulokiellosta annetussa laissa säädettyä. Ulkomaalainen voi saattaa maasta poistamisensa hallintotuomioistuimen käsiteltäväksi, mutta se ei estä palauttamisen täytäntöönpanoa eikä oikeuta ulkomaalaista oleskelemaan Virossa. Poliisi- ja rajavartiovirasto voi kuitenkin humanitaarisista syistä päästää ulkomaalaisen Viroon.

Valtionrajalain mukaan poliisi- ja rajavartiovirasto voi lisäksi laajamittaisen maahantulon aiheuttamassa hätätilanteessa kieltäytyä ottamasta kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta vastaan, jos sitä ei ole jätetty tätä tarkoitusta varten osoitetussa paikassa. Poliisi- ja rajavartiolaitoksen on ulkomaalaisen palauttamisen yhteydessä otettava huomioon palautuskielto.

Sisäministeriön saamien tietojen mukaan päätöksen laajamittaisen laittoman maahantulon hätätilanteen vallitsemisesta ja tilanteesta, jossa kansainvälisen suojelun hakemuksia ei oteta vastaan, tekee poliisi- ja rajavartioviraston pääjohtaja. Maahantulijat ohjataan ensisijaisesti kansainvälisen suojelun hakemista varten tarkoitetulle rajanylityspaikalle.

Puola

Puola on Valko-Venäjän rajatilanteen ja Puolaan kohdistuneen laajan vuosia kestäneen välineellistetyn maahantulon vuoksi pysäyttänyt sisä- ja hallintoministeriön määräyksellä 15.3.2020 alkaen rajanylitysliikenteen toistaiseksi Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisilla rajanylityspaikoilla ja 1.6.2023 alkaen rahtiliikenteen toistaiseksi Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisilla rajanylityspaikoilla. Ministeriö on myös 6.12.2024 antanut asetuksen, jolla kielletään tilapäisesti liikkuminen tietyillä alueilla Puolan ja Valko-Venäjän välisen rajan läheisyydessä.

Puolan presidentti vahvisti 26.3.2025 lakimuutokset, joiden tarkoituksena on torjua välineellistettyä maahantuloa. Laki tuli voimaan 27.3.2025. Suojelun myöntämisestä ulkomaalaisille Puolan tasavallan alueella annettuun lakiin lisättiin välineellistetyn maahantulon määritelmä sekä sen torjumista koskevat toimivaltuudet. Lain mukaan välineellistämisellä tarkoitetaan Puolan rajanaapurina olevan valtion tai muun tahon toimintaa, jonka tarkoituksena on edesauttaa ulkorajoilla ulkomaalaisten maahantuloa Schengenin rajasäännöstön vastaisesti, erityisesti väkivaltaa hyväksikäyttäen tai rajaesteitä vahingoittamalla.

Lain mukaan turvapaikkahakemusten vastaanotto voidaan välineellistämistilanteessa keskeyttää ministerineuvoston asetuksella 60 päiväksi, jos muut keinot eivät ole riittäviä kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Ministerineuvosto määrittelee rajaosuuden, jolla hakemusten vastaanotto keskeytetään. Keskeytystä voidaan jatkaa toiset 60 päivää parlamentin alahuoneen Sejmin hyväksynnällä. Rajoitukset voidaan kumota aiemmin kokonaan tai osittain, jos ne eivät ole enää välttämättömiä.

Turvapaikkahakemusten vastaanoton keskeyttämisen ulkopuolelle jäävät ilman huoltajaa saapuvat alaikäiset, raskaana olevat naiset, erityistä huolenpitoa esimerkiksi ikänsä tai terveydentilansa vuoksi tarvitsevat henkilöt sekä välineellistämistä käyttävän valtion omat kansalaiset. Rajoitukset eivät koske myöskään henkilöitä, jotka ovat rajavartijan arvion mukaan selkeästi todellisessa

vaarassa joutua haitallisen kohtelun kohteeksi siinä maassa, josta he ovat suoraan saapuneet Puolaan. Lain mukaan väkivaltaa ja voimaa käyttävä laittomasti maahan pyrkivä henkilö poistetaan kuitenkin maasta, eikä hänellä ole oikeutta hakea turvapaikkaa, vaikka hän kuuluisi haavoittuvassa asemassa olevaan ihmisryhmään.

Ministerineuvosto antoi heti lain voimaantulon jälkeen 27.3.2025 asetuksen turvapaikkahakemusten keskeyttämisestä 60 vuorokaudeksi Valko-Venäjän vastaisella rajaosuudella.