EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Hallintovaliokunta

LAUSUNTO

EOAK/2175/2025

22.4.2025

Viite: Hallintovaliokunnan kokous keskiviikkona 23.4.2025 klo 11.15 (HE 18/2025 vp)

HALLITUKSEN ESITYS LAIKSI VÄLIAIKAISISTA TOIMENPITEISTÄ VÄLINEELLISTETYN MAAHANTULON TORJUMISEKSI ANNETUN LAIN 7 §:N MUUTTAMISESTA

Hallintovaliokunta on pyytänyt lausuntoani luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia.

Olen keväällä ja kesällä 2024 antanut lain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 53/2024 vp) lausuntoni eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (EOAK/2962/2024 ja EOAK/3722/2024) sekä hallintovaliokunnalle (EOAK/3009/2024).

Olen antanut oikeusministeriölle lausuntoni myös nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen luonnoksesta (EOAK/1011/2025) sekä perustuslakivaliokunnalle nyt kysymyksessä olevasta hallituksen esityksestä (EOAK/1989/2025). Nyt kysymyksessä oleva lausuntoni vastaa pääosin viimeksi mainittua lausuntoa.

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) tuli voimaan 22.7.2024. Se on voimassa vuoden ajan lain voimaantulosta. Laissa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Lain soveltaminen on viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi. Lakia ei ole toistaiseksi sovellettu. Lain tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakavimpiin tilanteisiin.

1. Yleisiä näkökohtia oikeusvaltion keinoista välineellistetyn maahantulon torjunnassa

Perustuslain 1 §:ssä tarkoitettu **täysivaltaisuus eli suvereniteetti** tarkoittaa täydellistä, ehdotonta ja riippumatonta valtaa tietyllä valtion rajojen muista alueista erottamalla maantieteellisellä alueella. Oikeus päättää siitä, kenet valtion rajojen sisäpuolelle lasketaan, kuuluu täysivaltaiselle valtiolle eikä sen naapurille.

Perustuslain liikkumisvapautta koskevan 9 §:n esitöissä todetaan kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52). Perustuslakivaliokunta on todennut, että rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin (PeVL 37/2022 vp). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kiinnittänyt huomiota Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. M.N. ja muut v. Belgia 3599/18, 5.3.2020, kohta 124 oikeustapausviittauksineen).

Suomen itärajalla tapahtuva puheena olevassa laissa tarkoitettu toiminta on **Venäjän viranomaisten kontrolloimaa ja ohjaamaa**. Kysymys ei ole siitä, että turvapaikanhakijoiksi ilmoittautuvat henkilöt hakeutuisivat Euroopan pohjoisimmalle rajalle spontaanisti tai edes kaupallisten toimijoiden tai järjestäytyneeseen rikollisuuteen kuuluvien tahojen itsenäisesti ohjaamina. Laissa tarkoitettu toiminta on Venäjän valtion toimintaa, jossa välillisen tekemisen tapaan käytetään ohjailtuina välikappaleina luonnollisia henkilöitä, joilla on omat intressinsä osallistua järjestelyyn tietoisena sen luonteesta.

Lakia säädettäessä arvioin tilannetta muun muassa 30.5.2024 hallintovaliokunnalle antamassani lausunnossa seuraavasti:

> ”Suomi on siis tilanteessa, jossa vieras valtio, joka itse ei noudata mitään sääntöjä, käyttää vaikuttamisessaan hyväkseen kansainvälisissä sopimuksissa, EU-oikeudessa ja perustuslaissa ehdottomiksi muotoiltuja valtion velvollisuuksia ja sitä, että oikeusvaltiossa on vahvasti sitouduttu niiden noudattamiseen kaikissa tilanteissa.

> Mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy olla oikeus ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat vaaran torjumiseksi välttämättömiä.[1] Näin on mielestäni myös siinä tilanteessa, että välttämättömät torjuntatoimenpiteet näyttäisivät olevan ristiriidassa edellä mainittujen normien kanssa, jos niitä laadittaessa ja niihin sitouduttaessa kyseisen kaltaista vakavaa varaa aiheuttavaa toimintaa ei ole osattu ottaa huomioon.
>
> Nähdäkseni se, mitä oikeusvaltiossa voidaan tällaisessa tilanteessa tehdä, on juuri se, että laissa säädetään toimivaltuuksista, joita etukäteen arvioituna voidaan pitää välttämättöminä edellä tarkoitetun vaaran torjumiseksi.
>
> Toinen asia on se, milloin käsillä on edellä tarkoitettu vakava vaara. Sitä voidaan kuitenkin arvioida vasta konkreettisessa tilanteessa, ja vasta silloin voidaan arvioida myös toimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyyttä ja niiden käytön oikeasuhtaisuutta. Konkreettisessa tilanteessa puolestaan olisi myöhäistä ruveta valmistelemaan välttämättömiä torjuntatoimenpiteitä oikeuttavaa lakia.”

Perustuslakivaliokunta on lain säätämiseen myötävaikuttaneessa lausunnossaan PeVL 26/2024 vp todennut (kohta 11), että kansainvälisen tapaoikeuden mukaan valtion keskeisiin etuihin suuntautuva vakava ja akuutti hätätilanne voi oikeuttaa kansainvälisen oikeuden muutoin asettamien velvoitteiden noudattamatta jättämiseen näiden keskeisten etujen varjelemiseksi.

Lakia säädettäessä kiinnitin huomiota ensinnäkin siihen, onko lain toimivaltuuksien käyttöönoton laukaiseva tilanne rajalla ylipäätänsä sellainen tapahtuma, jota esimerkiksi palauttamiskielto ja joukkokarkotuksen kielto koskevat **samalla tavalla** kuin tavanomaisissa tai sellaisissa poikkeavissa kansainvälisen suojelun hakemisen tilanteissa, joista on jo olemassa oikeuskäytäntöä.

Toiseksi kiinnitin huomiota siihen, että vaikka Venäjän viranomaisten järjestämän vaikuttamisoperaation välineenä oleviin maahantulijoihin saattaa kuulua myös henkilöitä, joita aidosti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu, on ilmeistä, ettei tällainen vaara ainakaan uhkaisi heitä välittömästi Venäjällä. Tämän vuoksi voidaan kysyä, missä määrin vihamielisen valtiollisen toiminnan torjumiseksi tarvittavissa lainsäädännöllisissä toimenpiteissä on otettava huomioon se mahdollisuus, että operaatioon osallistuu henkilöitä, joita jossain **muualla kuin Venäjällä** uhkaa edellä mainittu vaara ottaen huomioon senkin, että operaation nimenomainen **tarkoitus** on saada sysättyä vastuu kyseisistä operaatioon osallistuvista henkilöistä toiselle valtiolle.

---

[1] Ks. lausunnon jälkeen ilmestynyt esittelijäneuvos Jari Pirjolan artikkeli: ”Hostile Instrumentalized Migration, and the Right to Seek Asylum” julkaisussa European Journal of Migration and Law 27 (2025) 1–19.

Suomen perustuslain 1 § 1 momenttia, jossa vahvistetaan, että Suomi on täysivaltainen tasavalta, voidaan pitää tietynlaisena kulmakivenä, jonka varaan muu perustuslaki rakentuu. **Suomen täysivaltaisuuden turvaamiseksi suomalaisten vahvimmatkin perusoikeudet, kuten hengen ja terveyden suoja, saavat äärimmäisissä tilanteissa väistyä**. Yleisen asevelvollisuuden johdosta tämä voi koskea hyvin suurta osaa suomalaisista. Suomen täysivaltaisuutta uhkaavassa tilanteessa myös vaikuttamisen välineenä olevien **maahantulijoiden oikeuksia** tulisi voida tarkastella tässä viitekehyksessä.

Pidän hyvin ongelmallisena ajatusta, että oikeusvaltion tulisi olla valmis **luopumaan** täysivaltaisuudestaan ja kansallisesta turvallisuudestaan, jos vihamielisen valtion vaikuttamisen välineenä olevien maahantulijoiden oikeuksien **täysimääräinen** toteuttaminen sitä edellyttää.

Kaikki oikeudenalat sisältävät viime kädessä pakkotila- ja hätävarjelutyyppisiä **oikeuttamis- ja poikkeusmekanismeja** silloinkin, kun kysymys on ehdottomiksi kutsuttujen normien noudattamisesta. Olisi hyvin ongelmallista, jos kansainvälinen oikeus olisi tässä suhteessa muista poikkeava oikeudenala.

Lakia säädettäessä pohdin myös sen suhdetta **rajavartiolain 16 §:**ään, jonka nojalla käytännössä koko itäraja on suljettu.[2] Vaikka rajavartiolain 16 §:n mukaan siinä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saa loukata kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen, tosiasiassa sääntelyllä on pyritty vähintäänkin vaikeuttamaan tosiasiallisia mahdollisuuksia hakea kansainvälistä suojelua.

Lakien välinen ero on se, että puheena olevan lain soveltamistilanteissa kansainvälistä suojelua koskevaa **hakemusta ei pääsääntöisesti oteta vastaan**, kun taas rajavartiolain 16 §:n nojalla toteutetun itärajan sulun aikana **hakemusta ei tosiasiassa pysty jättämään** itärajalla. Vaikka tätä eroa voidaan pitää periaatteellisesti merkittävänä, ero ei tosiasiallisesti ole kovinkaan suuri. Silti rajavartiolain 16 § on säädetty tavallisena lakina, kun taas puheena oleva laki on säädetty PL 73 §:n 1 momentin mukaisena rajattuna poikkeuksena perustuslaista.

Tämä tietynlainen epäsuhta johtuu ehdottomana pidetystä palautuskiellosta, mikä puolestaan on johtanut siihen, että monet eurooppalaiset oikeusvaltiot ovat jo vuosien ajan eri keinoin vaikeuttaneet turvapaikanhakijoiden maahanpääsyä välttääkseen kansainvälisistä sopimuksista johtuvia velvollisuuksiaan.

---

[2] Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on 3.6.2024 vireille tulleessa asiassa 16398/24 esittänyt 12.3.2025 Suomen hallituksen vastattavaksi rajan sulkemiseen liittyen useita ihmisoikeussopimuksen eri artikloja koskevia kysymyksiä. Asiasta on valittanut ihmisoikeustuomioistuimeen yhdeksän Suomessa asuvaa, venäläistaustaista ihmistä. Valittajien mielestä itärajan sulku rikkoo heidän ihmisoikeuksiaan lukuisilla eri tavoilla, sillä matkustaminen Suomen ja Venäjän välillä on ollut tärkeä osa heidän elämäänsä. Valittajista kahdeksalla on perheenjäseniä Venäjällä.

Pidin myös aiheellisena pohtia, missä määrin sinänsä vakiintuneet kansainvälisten sopimusten **tulkinnat** erityisesti sopimusten soveltamisalan ja menettelyllisten oikeuksien osalta voivat olla kiveen hakattuja **uudenlaisessa soveltamistilanteessa**. Tähän liittyy myös prejudikaattien (lähinnä EIT:n ratkaisut) merkitys ja pysyvyys olosuhteiden muuttuessa. Jäljempänä selostettava komission tiedonanto on hyvä osoitus vakiintuneiksi luultujen näkemysten evoluutiosta uudessa tilanteessa.

Olen asian eri vaiheissa antamissani lausunnossa todennut, että esimerkiksi EIT:n aikaisemman ratkaisulinjan sovellettavuus uudessa tilanteessa voidaan haastaa perustellun **distinktion** kautta. Distinktiossa toimitaan päinvastaisella tavalla kuin analogiassa eli todetaan ennakkotapauksen ja käsillä olevan tapauksen väliset erot. Asiaan vaikuttavan kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan sääntelyn tarkoitus, päämäärä ja sopimuksia tehtäessä vallinneet olosuhteet ovat sellaisia, jotka nykyisessä tilanteessa saattavat perustellusti oikeuttaa uudenlaiseen tulkintanäkökulmaan. Sopimusten tarkoitus ei ole edistää mahdollisuuksia välineellistettyyn maahantuloon eikä sopimuksia tehtäessä edes tunnettu tällaista ilmiötä. Nyt kysymyksessä olevassa asiayhteydessä **uusia tulkintoja** voidaan perustella poikkeuksellisen vahvoilla argumenteilla.

Nähdäkseni on joka tapauksessa syytä korostaa sitä, että voimassa olevassa laissa tarkoitetun vakavan vaaran käsillä oloa arvioidaan vasta konkreettisessa soveltamistilanteessa, ja vasta silloin voidaan arvioida myös nyt kysymyksessä olevassa laissa tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyyttä ja niiden käytön oikeasuhtaisuutta. Tämä yhtäältä **lain säätämisen** ja toisaalta sen **soveltamisen aloittamisen kaksivaiheisuus** tuntuu jossain määrin unohtuneen lakia koskevassa juridisessakin keskustelussa. Kysymys on kahdesta selkeästi erillisestä vaiheesta, mikä on tyypillistä sotatila- ja hätätilalainsäädännölle kaikissa länsimaissa.

Olennaista on, että nyt kysymyksessä olevan **sääntelyn soveltamiskynnys on erittäin korkea** ja sidottu välttämättömyyteen. Valtioneuvoston päätöksen edellytyksenä on muun ohella se, että lain soveltamisen aloittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi ja että muut keinot eivät ole riittäviä. Lisäksi menettelyllisenä edellytyksenä on se, että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat yhteistoiminnassa todenneet lain 3 §:n 1 momentissa lueteltujen edellytysten täyttyneen. Valtioneuvoston päätös voi olla **voimassa enintään yhden kuukauden kerrallaan**.

Kysymyksessä oleva laki rinnastuu merkitykseltään varastoon hankittuun puolustukselliseen asejärjestelmään – kuten vaikkapa jalkaväkimiinoihin (warfare -väline). **Puolustuksellisen lain** olemassaolo saattaa jo sinällään vaikuttaa ”vastapuolen” käyttäytymiseen ja siis siihen, ettei lakia (lawfare[3] -

[3] Lawfare on termi, joka yhdistää sanat "law" (laki) ja "warfare" (sodankäynti). Se viittaa strategiaan, jossa tarkoituksena on käyttää oikeudellisia prosesseja ja lakeja aseina vastustajia vastaan (ks. HaVM 15/2024 vp, s 11 ja 12).

väline) koskaan tositilanteessa tarvita. Mikäli jo hankitusta puolustuksellisesta järjestelmästä luovutaan, olipa kysymys warfare- tai lawfare-varautumisesta, puolustuskyvyn palauttaminen ei onnistu käden käänteessä. Kuten hallituksen esityksessä on todettu (s. 21), lainvalmistelu edellyttää kaikissa tilanteissa riittävää aikaa. Uudella lainsäädännöllä ei ole mahdollista reagoida välittömiin turvallisuusuhkiin, vaan tarvittavan **lainsäädännön on oltava valmiina etukäteen**.

2. Oikeudellisesta viitekehyksestä

Hallituksen esityksen mukaan lain säätämisajankohdan tilanteeseen verrattuna oikeudellisessa viitekehyksessä ei ole tapahtunut muutoksia, joilla olisi vaikutusta lain sisältöön tai välttämättömyyteen välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Hallituksen esityksen luonnoksesta antamassani lausunnossa kiinnitin kuitenkin huomiota siihen, että komission 11.12.2024 antaman välineellistettyä maahantuloa koskevan tiedonannon sisältöä ja oikeudellista luonnetta on asian jatkovalmistelussa syytä avata tarkemmin, kuten hallituksen esityksessä onkin tehty (s. 15–17).

Komission tiedonannossa todetaan nimenomaisesti jäsenvaltioiden oikeus kansallisesti säätää toimista, joilla torjutaan muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyviä hybridiuhkia ja vahvistetaan turvallisuutta ulkorajoilla.

Pidän olennaisena, että komission kannanoton mukaan jäsenvaltiot voivat ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen uhkilta, joista nyt on kysymys. Koska unionin turvallisuuteen ja jäsenvaltioiden alueelliseen koskemattomuuteen kohdistuva uhka on luonteeltaan vakava ja jatkuva, tiedonannon mukaan **jäsenvaltiot voivat vedota suoraan perussopimusten määräyksiin** eli Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimus) 4 artiklan 2 kohtaan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 72 artiklaan mennäkseen poikkeuksellisesti ja tiukoin edellytyksin pidemmälle kuin EU:n johdetussa oikeudessa tällä hetkellä säädetään.

Komissio on hallituksen esityksessä selostetuin tavoin todennut tiedonannossaan, että **jäsenvaltioiden on kyettävä tekemään se mikä niiden on tarpeen puolustautuakseen** Venäjän ja Valko-Venäjän hybridihyökkäyksiltä ja taatakseen kansallisen turvallisuutensa, yleisen järjestyksensä ja suvereniteettinsa. Jäsenvaltioiden voi tiedonannon mukaan olla tarpeen **ryhtyä toimenpiteisiin, jotka saattavat merkitä vakavaa puuttumista perusoikeuksiin, kuten turvapaikkaoikeuteen ja sen liitännäisiin takeisiin.**

Komissio on tiedonannossaan korostanut sitä, 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 on kiinnittänyt huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut, että tietyt

poikkeukselliset tilanteet vaikuttavat oikeuksien tulkintaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen puitteissa.

Komission tiedonannon mukaan kaikkien toimenpiteiden tulee olla **oikeasuhteisia** ja sopivia Venäjän ja Valko-Venäjän aiheuttaman uhan torjumiseksi ja niiden on rajoituttava siihen, mikä on **ehdottoman välttämätöntä**. Kansallisen turvallisuuden suojelemiseen tähtääviä toimenpiteitä toteuttaessaan jäsenvaltioiden on kuvattava, miksi valitut toimet ovat tarpeen. **Toimenpiteiden**, jotka voivat johtaa tiettyjen perusoikeuksien rajoittamiseen, tulee myös olla luonteeltaan **väliaikaisia**.

Nähdäkseni laki, jonka voimassaolon jatkamisesta nyt on kysymys, **täyttää komission tiedonannossa kuvatut vaatimukset**. Komission tiedoksianto vastaa hyvin pitkälti sitä oikeudellista ajattelua ja argumentaatiota, jota olen aikaisemmissa lausunnoissani ja tämän lausunnon kohdassa 1 tiivistetysti esittänyt.

Hallituksen esityksessä todetaan, että komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä asian arviointiin liittyvistä EU-oikeudellisista reunaehdoista (s. 17). Ilmaisua ”tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova” on käytetty fraasinomaisesti hallituksen esityksen lisäksi myös aiheesta käydyssä yleisessä keskustelussa. Komission on katsottu antaneen tiedonannolla lähinnä ”poliittista” tukea nyt kysymyksessä olevan lain kaltaisille toimille.

On selvää, että **komission tiedoksianto ei ole oikeudellisesti sitova**, mutta yhtä selvää on, että se **ei ole oikeudellisesti merkityksetön**.

Komission tiedonantojen katsotaan kuuluvan **ns. soft law -oikeuslähteisiin**. Oikeuskirjallisuudessa (Juha Raitio: Euroopan unionin oikeus 2016, s. 206) niistä on todettu seuraavaa:

> ”EU:lla on tarve käyttää sekä juridisesti sitovia että sitomattomia lainsäädäntöinstrumentteja, koska EU-maiden erilaisten oikeuskulttuurien vuoksi monissa kysymyksissä eurooppaoikeuden tulee olla joustavaa ja muuntautuvaa. Voidaan ajatella, että paikalliset olosuhteet voivat muodostaa tarpeen tehdä sekundaarinormien avulla poikkeuksia johonkin sinänsä hyväksyttyyn yleiseen poliittiseen tavoitteeseen, joka on saanut ilmaisunsa esimerkiksi asetuksessa. Suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia. Niinpä ankarasti tulkiten ne eivät muodosta muodollisesti eurooppaoikeutta, mutta koska Euroopan unionin tuomioistuin on toisinaan viitannut niihin, niiden oikeudellinen status ei ole täysin selvä. Sama pätee erilaisiin muihin ns. soft law -oikeuslähteisiin, esimerkiksi päätöslauselmiin, tiedonantoihin, käytännesääntöihin, suuntaviivoihin (guidelines) ja puiteohjelmiin. Niiden luonnetta juridisen sitovuuden kannalta ei ratkaise otsikko vaan sisältö.”

Esimerkkeinä oikeudellisesti hyvinkin merkittävistä komission tiedonannoista mainittakoon komission tiedonanto: Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM(2014) 158

final ja tiedonanto EU:sta tehdyn sopimuksen 7 artiklasta: Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen, COM(2003) 606 final. Näitä ja eräitä muitakin komission tiedonantoja on käsitelty tarkemmin Juha Raition, Allan Rosaksen ja Pekka Pohjankosken laatimassa julkaisussa ”Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa” (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39). Ensin mainitusta tiedonannosta julkaisussa (s. 34–35) on todettu seuraavaa:

> ”Vaikka toimintakehystä koskeva tiedonanto on soft law -instrumentti, sillä on käytännössä ollut merkittävä vaikutus EU-oikeudessa oikeusvaltion käsitettä koskevan ymmärryksen ja sitä koskevien oikeuslähteiden systematisoinnin kannalta…
>
> …Toimintakehystä koskevan tiedonannon merkitys tulee ilmeiseksi, kun tarkastellaan EU-lainsäätäjän myöhemmin toteuttamaa oikeusvaltioliitännäistä lainsäädäntöä.”

Myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä komission tiedonannoille on annettu tosiasiallista oikeudellista merkitystä esimerkiksi valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin 18.12.2023 antamassa ratkaisussa OKV/1732/10/2022-OKV-8, jossa ukrainalaisten henkilöiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten nopean käsittelyn (priorisoinnin) todettiin perustuneen muun ohella komission tiedonantoon. Myös oikeuskanslerin 22.12.2022 antamassa ratkaisussa OKV/2830/70/2020-OKV-3, joka koski viisumi- ja oleskelulupapalveluiden keskeyttämistä koronapandemian aikana Suomen edustustoissa, komission tiedonannoille on annettu nähdäkseni varsin keskeinen merkitys. Oikeuskanslerin 31.3.2025 antamassa ratkaisussa OKV/3100/10/2024-OKV-3 tiedonannon merkityksestä on todettu seuraavaa:

> ”Totean, että komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä ja tulkintaa sovellettavaksi tulevan EU:n oikeuden ja sen osana EU:n perusoikeuskirjan mukaisten ja samalla kansallistenkin perusoikeusrajoitusten oikeudellisista reunaehdoista. Komission tiedonanto ei näin ole oikeudelliselta luonteeltaan pelkkä suositus, vaan tulkinnassa huomioon otettava oikeuslähde.”

Kun kysymys on EU-oikeudesta, viimekätinen tulkintamonopoli komission tiedonannossa mainittujen EU-oikeudellisten instrumenttien osalta kuuluu luonnollisesti Euroopan unionin tuomioistuimelle – ja vasta unionin tuomioistuimen ratkaisu mahdollisesti kiistanalaisessa EU-oikeutta koskevassa tulkintakysymyksessä on oikeudellisesti sitova.

Komissio voi käynnistää jäsenvaltiota vastaan rikkomusmenettelyn, jos se katsoo, ettei jäsenvaltio täytä sille EU-lainsäädännön mukaan kuuluvia velvoitteitaan. Komissio voi viedä jäsenvaltion unionin tuomioistuimeen jäsenvelvoitteen rikkomisesta SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaisesti. Rikkomusmenettely voi siis johtaa unionin tuomioistuimen ratkaisuun, jossa sitovasti vahvistetaan EU-oikeuden oikea tulkinta. Jos komissio tai toinen

jäsenvaltio eivät käynnistä rikkomusmenettelyä, oikeudellisesti sitovaa tuomioistuimen ratkaisua ei synny.

Nähdäkseni tiedonannon ja sen käsittelyn yhteydessä komission pöytäkirjaan tehtyjen kirjausten perusteella vaikuttaa jokseenkin selvältä, ettei komissiolla ole aikomuksia käynnistää Suomea kohtaan rikkomusmenettelyä (ks. PV (2024) 2509 final kohdassa 8).

Kuten hallituksen esityksessä on todettu (s. 18) ”välineellistetty maahantulo” on ollut hiljattain suullisen käsittelyn kohteena **Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen** suuren jaoston 12.2.2025 toimittamassa istunnossa Puolaa, Latviaa ja Liettuaa koskevissa asioissa (R.A. ja muut v. Puola, 42120/21[4]; H.M.M. ja muut v. Latvia, 42165/21; C.O.C.G. ja muut v. Liettua, 17764/22), joissa myös Suomen valtio esiintyi väliintulijana. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut saataneen vuoden kuluessa.

3. Arviointi

Voimassa oleva laki on säädetty perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisena **ns. poikkeuslakina eli rajattuna poikkeuksena perustuslakiin**. Laki tuli voimaan 22.7.2024 ja se on voimassa vuoden ajan lain voimaantulosta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan lain voimassaolon jatkamista 31.12.2026 asti eli hieman yli 1 vuodella ja 5 kuukaudella. Lakiin ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia.

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).

Olen jo hallituksen esityksen luonnoksesta antamassani lausunnossa katsonut, että tässä tapauksessa myös **pelkkä lain voimassaolon jatkaminen laajentaa perustuslakiin tehtyä poikkeusta**, eikä ns. aukkoteoriaa ole perusteltua soveltaa. Hallituksen esityksen mukaisesti ehdotus tulee siten käsitykseni mukaan **käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa lainsäätämisjärjestyksessä**.

Voimassa oleva laki on **säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella**. Koska nyt on kysymys vain lain voimassaolon jatkamisesta, eikä lakiin ehdoteta mitään sisällöllisiä muutoksia, **lain on sisällöllisesti katsottava täyttävän kaikki valtiosääntöiset reunaehdo**t.

[4] HE:ssä asianumerossa lienee väärä vuosi Puolaa ja Latviaa koskevissa asioissa.

Jos nyt kysymyksessä olevassa laissa tarkoitetut toimivaltuudet otettaisiin käyttöön heti, niiden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus juuri tällä hetkellä olisi perusteltava huolellisesti. Sen sijaan, kun **laki on kaksivaiheinen** ja vain **mahdollistaa** toimivaltuuksien käyttöönoton lain 3 §:ssä säädetyin edellytyksin, mielestäni nyt on lähtökohtaisesti riittävää esittää selvitys siitä, onko **välineellistetyn maahantulon potentiaalinen uhka** osapuilleen samalla tasolla kuin silloin, kun eduskunta hyväksyi lain perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella.

Hallituksen esityksen mukaan tilanne rajalla ei ole olennaisesti muuttunut lain voimaantulon jälkeen. Kansainvälisen tilanteen ja Venäjän toiminnan kehityssuunnat ovat sen sijaan muuttuneet entistäkin arvaamattomammiksi. Tilanteen vaikeutumiseen ja mahdollisiin nopeisiin ja vakaviin muutoksiin tulee varautua.

Minulla ei ole perusteita kyseenalaistaa hallituksen esityksen mukaista arvioita, jonka nojalla välineellistetyn maahantulon potentiaalinen uhka on vähintäänkin samalla tasolla kuin voimassa olevaa lakia säädettäessä. Perustuslakivaliokunnan tuolloin tekemää arviota vastaavasti lain **voimassaolon jatkamiselle on siten katsottava olevan välttämätön tarve**. Kun samalla uhkatasolla laille katsottiin aikaisemmin olevan välttämätön tarve, se on olemassa nytkin.

Kun kysymys on perustuslain 73 §:n tarkoittamasta rajatusta poikkeuksesta, jota lain voimassaolon jatkaminen laajentaa, esityksen hyväksyttävyyteen vaikuttaa paitsi **voimassaolon jatkamisen pituus**, myös **voimassaolon kokonaiskesto**.

Tässäkin arvioinnissa on mielestäni olennaista **lain kaksivaiheisuus**. Jos lain toimivaltuudet olisivat olleet käytössä koko sen tähänastisen voimassaoloajan tai edes merkittävän osan siitä, tilanne olisi kokonaan toinen kuin nyt, kun **lain toimivaltuudet eivät ole olleet käytössä päivääkään**.

Lain säätämisen ja käyttöönoton kaksivaiheisuus on saman tyyppinen kuin valmiuslaissa. Ensin päätetään lain säätämisestä ja vasta myöhemmin mahdollisesta lain soveltamisen aloittamisesta. Lain säätämisen kynnys, ja tässä tapauksessa myös kynnys sen voimassaolon jatkamiseen, liittyvät niihin arvioituihin riskeihin, joiden perusteella voidaan olettaa, että lakia saatetaan joskus tarvita. Lain säätäminen ei vielä tarkoita sitä, että sitä joskus sovellettaisiin. Jos lain toimivaltuudet otetaan käyttöön, riskin on täytynyt siinä vaiheessa jo aktualisoitua ja konkretisoitua.

Perustuslakivaliokunta on katsonut nykyisen perustuslain aikana viidesti, että valmiuslaki ja sen muutokset on ollut mahdollista hyväksyä perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna poikkeuslakina (PeVL 29/2022 vp, PeVL 20/2011 vp, PeVL 6/2009 vp, PeVL 57/2002 vp, PeVL 1/2000 vp).[5] Valmiuslakiin on säädetty vuonna 2022 uusi

[5] Todettakoon, että valmiuslaki on säädetty poikkeuslakina (PeVL 6/2009 vp, PeVL 20/2011 vp, PeVM 9/2010 vp,

hybridiuhkatilanteita koskeva poikkeusoloperuste sekä siihen liittyviä lisätoimivaltuuksia viranomaisille, muun muassa Rajavartiolaitokselle. Perustuslakivaliokunta on todennut lausunnossaan PeVL 29/2022 vp, että valmiuslain muutokset oli mahdollista hyväksyä poikkeuslakina, koska valmiuslain kaltaiselle kriisiolojen lainsäädännölle on kiistatta olemassa välttämätön tarve (PeVL 29/2022 vp, kappale 37). Perustuslakivaliokunta perusteli tätä arviotaan erityisesti sillä, että hallituksen esityksessä viitattiin siihen, että kansainvälinen turvallisuusympäristö oli lyhyellä aikavälillä äkillisesti heikentynyt, ja samalla globaalit ja Suomen lähialueilla ilmenevät jännitteet ja epävarmuustekijät olivat lisääntyneet, mikä lisäsi myös Suomessa riskiä monialaisiin, epäsymmetrisiin ja osin vaikeasti tunnistettaviin yhteiskunnan toimintakykyä vakavasti vaarantaviin uhka- ja häiriötilanteisiin. Perustuslakivaliokunta totesi katsovansa, että sen mielestä hallituksen esityksessä sanottu perusteli riittävästi tarvetta varautua Suomeen kohdistuviin hybridiuhkiin myös valmiuslain soveltamisalaa laajentamalla (PeVL 29/2022 vp, kappale 38).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä määräaikaisten poikkeuslakien voimassaoloajan kestoa koskevia kannanottoja on niukasti. Väylämaksulakia koskevassa perustuslakivaliokunnan lausunnossa (PeVL 46/2004 vp) on päädytty korkeintaan kahden vuoden voimassaoloon seuraavin perustein:

> ”Jos lakiehdotusta ei ole tässä yhteydessä mahdollista tarkistaa valiokunnan esittämien valtiosääntöoikeudellisten huomautusten edellyttämällä tavalla ja lakiehdotuksen 12 a §:n 3 momentin mukaiselle huojennustoimivaltuudelle on nykyisen sääntelyn puutteista johtuva pakottava tarve, voidaan lakiehdotus käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Tällöin lain voimassaoloaika on asianmukaista rajoittaa korkeintaan kahteen vuoteen. Poikkeuslain voimassa ollessa tulee ulkomaanliikenteen väylämaksusta saada aikaan perustuslain vaatimukset täyttävä pysyväisluonteinen lainsäädäntöjärjestely”.

Vaikka analogia väylämaksulain ja nyt kysymyksessä olevan lain välillä ei ole kaikkein osuvinta, liittyy nyt kysymyksessä olevaan lakiinkin nähdäkseni vastaavankaltainen oikeustilan selkiytymisen mahdollisuus poikkeuslain määräaikaisuuden aikana. Kuten hallituksen esityksessä (s. 22) on todettu, on mahdollista, että jo vuodenkin kuluessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antaa ratkaisuja, joilla voi olla merkitystä asian arvioinnissa. Oikeustilan selkiytymistä ei kuitenkaan tässä tapauksessa voida nopeuttaa kansallisin toimin kuten silloin, kun kysymys on määräaikaisen poikkeuslain korvaavasta kansallisesta lainvalmistelusta.

---

s. 9/I ja PeVL 29/2022 vp) muun muassa siksi, että kaikki valmiuslain mukaiset poikkeusolot eivät kuulu perustuslain 23 §:n mukaiseen poikkeusolomääritelmään, jonka nojalla perusoikeuksista voidaan säätää poikkeuksia. Kaikille perusoikeuksille löytyy lähes identtinen vastine kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista, mutta kansallinen poikkeusolomääritelmä ei puolestaan ole identtinen Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan sekä kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (KP-sopimus) 4 artiklan sopimusvelvoitteista poikkeamisen oikeuttavan yleisen hätätilan käsitteen kanssa.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 54/2005 vp) on käyttänyt edellä siteerattua vastaavaa perustelua määräaikaiselle kahden vuoden poikkeuslaille myös sotilaallisesta kriisinhallinnasta annettua lakia muutettaessa. Siinä kysymys oli palvelussuhteen ehtoihin liittyvästä määräaikaisesta sääntelystä.

Tilatukijärjestelmän täytäntöönpanoa koskevaa lakiesitystä käsitellessään perustuslakivaliokunta (PeVL 25/2005 vp) piti niin ikään säädösehdotuksia ongelmallisina perustuslain kannalta, mutta hyväksyi määräaikaisen poikkeuksen säätämisen – kuitenkin kestoltaan enintään yhdeksi vuodeksi.

Esitys laiksi rahoitustarkastuksesta oli vastaavalla tavalla perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVL 67/2002 vp) ongelmallinen, mutta laki kuitenkin voitiin säätää määräaikaisena poikkeuslakina ”esimerkiksi” kahdeksi vuodeksi.

Edellä selostettujen esimerkkien valossa nyt esitettyä poikkeuslain voimassaoloaikaa ei vielä voida pitää erityisen pitkänä perustuslakivaliokunnan aikaisempiin kannanottoihin verrattuna. Kiinnitän huomiota myös siihen, että missään edellä mainitussa tapauksessa ei näytä olleen kysymys nyt puheena olevaa lakia vastaavasta kaksivaiheisesta sääntelystä, vaan ongelmalliset toimivaltuudet tulivat käyttöön heti.

Perustuslain esitöissä ja perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on todettu, 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). Vastaavasti perustuslakivaliokunta on todennut, että jos poikkeuslakeja käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valiokunnan mukaan ”**ensisijaisesti pyrittävä** säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina” (PeVM 10/1998 vp, s. 22–23).

Näiden lausumien perusteella poikkeuslakien määräaikaisuus ei ylipäätään näyttäisi olevan täysin ehdoton vaatimus. Valmiuslaki säädettiinkin pysyväisluonteisena poikkeuslakina, mitä perustuslakivaliokunta tosin ei pitänyt valtiosääntöisesti tyydyttävänä ratkaisuna. Kun lisäksi perustuslakivaliokunta ei voimassa olevaa lakia koskevassa lausunnossaan ole erikseen arvioinut lain voimassaoloajan pituutta, se ei nähtävästi ole pitänyt ainakaan vuoden voimassaoloaikaa valtiosääntöisesti ongelmallisena. Kun vielä otetaan huomioon lain kaksivaiheisuus ja se, että lain toimivaltuudet eivät toistaiseksi ole olleet päiväkään käytössä, nähdäkseni lain **voimassaolon jatkamisen pituus noin 1 vuodella ja 5 kuukaudella ei muodostu valtiosääntöisesti ongelmalliseksi**.

Hallituksen esityksen perusteluissa on todettu (s. 28), että mikäli oikeustila esimerkiksi ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen johdosta muuttuisi merkittävästi lain voimassaolon aikana, hallitus arvioisi uudelleen lain voimassaoloa ja sisältöä ja antaisi tarvittaessa eduskunnalle esityksen lain

muuttamisesta tai kumoamisesta. Vaikka kysymys on sinänsä selvästä asiasta, saattaisi asian periaatteellisen merkityksen johdosta olla perusteltua nostaa hallituksen esityksen perusteluissa esitetty toteamus oikeustilan tai turvallisuustilanteen muutoksesta **eduskunnan ponneksi**, tai mahdollisesti jopa **osaksi lain voimaantulosäännöstä** esimerkiksi seuraavasti:

7 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 22 päivänä heinäkuuta 2024 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2026.

Mikäli turvallisuustilanne tai oikeustila muuttuu merkittävästi lain voimassaolon aikana, valtioneuvosto arvioi välittömästi uudelleen lain voimassaoloa ja sisältöä ja antaa tarvittaessa eduskunnalle kiireellisenä käsiteltävän esityksen lain muuttamisesta tai kumoamisesta.

Perustuslakivaliokunta on puheena olevaa lakia säädettäessä katsonut, että lakiesityksen **kiireelliseksi julistamiselle** oli poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVL 26/2024 vp kohta 72, ks. myös PeVM 5/2005 vp, s. 6), ja kyseessä oli myös pakottava tilanne (ks. myös PeVM 10/2006 vp, s. 6)

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. Hallituksen esityksen mukaan lain säätämiseen johtanut turvallisuustilanne ja siihen kytkeytyneet perusteet nopeutetun menettelyn käyttämiselle eivät myöskään ole olennaisesti muuttuneet.

Nähdäkseni asiassa on **edelleen pakottavia syitä hyväksyä esitys perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyssä kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä**.

4. Perustuslakivaliokunnan lausunto

Perustuslakivaliokunta on nyt kysymyksessä olevaa hallituksen esitystä koskevassa lausunnossaan PeVL 14/2025 vp painottanut erityisesti kohdissa 6–12, 15 ja 17 perustuslain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetun Suomen täysivaltaisuuden merkitystä asian arvioinnissa.

Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen täysivaltaisuus on välttämätön ennakkoedellytys sille, että Suomi voi ylläpitää perustuslaillisen

järjestelmänsä, oikeusvaltion sekä perustuslain keskeiset ratkaisut. Nyt kysymyksessä olevan sääntelyn tarkoitus kytkeytyy Suomen täysivaltaisuuden varmistamiseen vieraan valtion vaikuttamispyrkimyksistä huolimatta.

Perustuslakivaliokunta on lausuntonsa kohdassa 18 katsonut, että hallintovaliokunnan tulee edelleen arvioida sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen ja sen kehitykseen. Perustuslakivaliokunnan tarkoittamassa arvioinnissa on nähdäkseni paljolti kysymys edellä selostetun komission tiedonannon merkityksen arvioinnista ja niistä päätelmistä, joita tiedonannon perusteella voidaan EU-oikeuden kehitysnäkymistä tehdä.

Todettakoon, että perustuslakivaliokunta on lausunnossaan PeVL 26/2024 vp kohdassa 63 nostanut esiin kysymyksen, ”olisiko mahdollista katsoa, että ristiriitaa EU-oikeuden ja ehdotetun lain välillä ei välttämättä olisi, jos lain oikeuttamiseksi voitaisiin vedota SEU 4 artiklan 2 kohtaan tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 72 artiklaan.” Tähän kysymykseen, jota myös hallintovaliokunta on käsitellyt mietinnössään (HaVM 15/2024 vp, s. 13–14), on vastattu komission tiedonannossa siten kuin olen edellä (s. 6) selostanut.

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston on viipymättä annettava 1 momentissa tarkoitetusta 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.

Perustuslakivaliokunta on lausuntonsa kohdassa 32 painottanut laissa säädetyn selvityksen antamisen merkitystä perustuslain 47 §:n 1 momentissa säädetyn tiedonsaantioikeudenoikeuden toteutumisen kannalta ja kohdassa 33 katsonut, että hallintovaliokunnan on edelleen syytä arvioida eduskunnan asemaa nyt arvioitavan lain mukaisissa menettelyissä sekä sitä, ovatko eduskunnan vaikutusmahdollisuudet 3 §:n mukaisessa menettelyssä riittäviä.

Laki säädettäessä on lähdetty siitä, että lain soveltamisen aloittamisesta päättämiseen kytketään eduskunnan vaikutusmahdollisuudet huomioon ottava jälkikäteinen menettely, jota sovelletaan eduskunnan vaikutusmahdollisuudet turvaavalla tavalla. Valittu lainsäädännöllinen ratkaisu täyttää nähdäkseni ne vaatimukset, joita eduskunnan osallistamiselle voidaan poikkeuksellisen nopeaa päätöksentekoa ja siihen perustuvaa kenttätoimintaa edellyttävissä käytännön tilanteissa edellyttää huomioon ottaen myös sen, että päätöksenteko perustuu tietoon, jota ei voida kaikilta osin käsitellä julkisesti täysistunnossa.

Pidän olennaisena, että laissa mainitut valiokunnat saavat viipymättä tiedon valtioneuvoston päätöksestä ja sen perustana olleesta ajantasaisesta tilannekuvasta salassa pidettävine tietoineen ja että niillä on mahdollisuus reagoida asiaan ja saattaa asia tarvittaessa hallintovaliokunnan mietinnöllä täysistunnon käsiteltäväksi.

Oikeusasiamies
Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos
Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.