Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Vastine

5.5.2025

Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 18/2025 vp

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta valiokunnalle toimitetuista asiantuntijalausunnoista sekä hallituksen esitystä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 14/2025 vp). Sisäministeriö toteaa lausuntonaan seuraavaa.

Yleistä

Ulkoministeriö, *puolustusministeriö*, *Poliisihallitus*, *keskusrikospoliisi*, *suojelupoliisi*, *Päällystöliitto ry* ja *Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus* pitävät lain voimassaolon jatkamista perusteltuna ja tarpeellisena nykyisessä turvallisuustilanteessa. Varautumisen näkökulmasta on tärkeää, että toimivaltaisilla viranomaisilla on voimassa oleva säädösperusta välineellistetyn maahantulon torjumiseen. Lailla nähdään olevan myös ennalta estävää vaikutusta. *Tulli* totesi, että se on varautunut tukemaan muita viranomaisia, jos tilanne sitä edellyttää. Keskusrikospoliisi toi esiin, että toisen valtion Suomeen kohdistamalla vaikuttamisella voi olla pitkäaikaisia ja vakavia seurauksia Suomen kansalliseen turvallisuuteen. Puuttumalla vieraan valtion vaikuttamisen mahdollisuuksiin voidaan torjua myös sen ympärille mahdollisesti kehittyvää rikollista toimintaa, mukaan lukien kansainvälistä järjestäytynyttä rikollisuutta. Keskusrikospoliisi on tunnistanut itärajalla vuonna 2023 käynnistyneen ilmiön yhteydessä sisäistä turvallisuutta mahdollisesti vaarantavia henkilöitä.

Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus totesi, että välineellistetyn maahantulon käytön uhka ei ole muuttunut vuoden 2024 jälkeen. Laajamittainen välineellistetty maahantulo voisi aiheuttaa Suomen yhteiskuntarauhalle sekä yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle merkittäviä ongelmia, joilla voi olla myös esimerkiksi kriisipäätöksentekoa ja -toimintakykyä haittaavia vaikutuksia.

Ulkoministeriö katsoo, että laki vahvistaa Suomen kansallista turvallisuutta. Se vahvistaa osaltaan myös EU:n ja Naton pelotetta nostamalla Venäjän kynnystä käyttää välineellistettyä maahantuloa tavoitteidensa ajamiseksi. Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että välineellistettyyn maahantuloon vastataan kokonaisvaltaisesti, poliittisin, operatiivisin, oikeudellisin, diplomaattisin ja taloudellisin keinoin. Ulkoministeriö totesi, että myös yhteisesti hyväksytyn kansainvälisen sääntöpohjaisen järjestyksen ylläpitäminen on Suomen välitön kansallinen turvallisuusintressi.

Oikeuskansleri totesi, että turvallisuustilanne Suomen lähiympäristössä on yleisesti ottaen pikemminkin vaikeutunut kuin helpottunut. Tämän lisäksi useat Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävät valtiot eivät ole samalla tapaa kuin aikaisemmin sitoutuneet kansainväliseen oikeuteen. Suomen on näissä yhä hankalammissa oloissa pystyttävä tehokkaasti pitämään yllä kansallista turvallisuuttaan ja suojaamaan samalla perus- ja ihmisoikeuksia kokonaisuutena ja tasapainoisella tavalla. Tehokkaimmat vaihtoehtoiset keinot laille ovat pitkälti poliittisia ja monilta olennaisilta osin riippuvaisia Euroopan unionin ja Venäjän federaation sekä Suomen ja Venäjän federaation välisten poliittisten suhteiden yleisestä kehityksestä.

Professorit *Ojanen*, *Raitio* ja *Rosas* sekä *lapsiasiavaltuutettu*, *Amnesty ry* ja *Pakolaisneuvonta ry* suhtautuivat esitykseen kriittisesti. Lausunnonantajat katsoivat, että lain voimassaoloa ei tule jatkaa, koska se on selkeässä ristiriidassa perustuslain, EU-lainsäädännön ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lapsiasiavaltuutettu pitää erittäin merkittävänä puutteena, ettei lakiesityksen yhteydessä ole erikseen arvioitu sen vaikutuksia lapsiin.

Maahanmuuttovirastolla ei ollut esityksestä lausuttavaa. Eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Perustuslakivaliokunta toisti vuonna 2024 antamansa näkemyksen, jonka mukaan oikeusvaltiollakin täytyy olla oikeus ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat vaaran torjumiseksi välttämättömiä, vaikka välttämättömät torjuntatoimenpiteet näyttäisivät olevan ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, jos niitä laadittaessa ja niihin sitouduttaessa kyseisen kaltaista vakavaa varaa aiheuttavaa toimintaa ei ole osattu ottaa huomioon. Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, ettei Suomi sitoutuessaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen sen lisäpöytäkirjoineen sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ole hyväksynyt sitä, että niiden mukaisia velvoitteita väärin- ja hyväksikäyttämällä vieras valtio saisi vakavasti vaarantaa Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden. Valiokunta totesi, että esitys perustuu valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävään ja erittäin painavaan tarkoitukseen torjua vieraan valtion Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

Täysivaltaisuus sääntelyn perusteena

Perustuslakivaliokunta totesi, että perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Jo säännöksen sijoittuminen perustuslain alkuun osoittaa perustuslakivaliokunnan mielestä, että kyse on selvästi yhdestä Suomen valtiosäännön perusperiaatteesta ja perustuslain keskeisimmistä ratkaisuista. Valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin (HE 1/1998 vp, s. 71/II).

Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen täysivaltaisuus on välttämätön ennakkoedellytys sille, että Suomi voi ylläpitää perustuslaillisen järjestelmänsä, oikeusvaltion sekä perustuslain keskeiset ratkaisut kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös alueellisen integriteetin merkitykseen.

Perustuslakivaliokunta totesi, että rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin. Perustuslain liikkumisvapautta koskevan pykälän esitöissä todetaan kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52). Valiokunta

on pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi muuttoliikkeen välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp, kappale 7, ks. PeVL 15/2022 vp). Valiokunta korosti, että valtiolla tulee täysivaltaisuuden näkökulmasta säilyä todellinen mahdollisuus torjua kolmannen valtion toimia, joilla sen rajan yli oikeudettomasti syötettäisiin maahan ihmisjoukkoja tuntemattomin tarkoitusperin.

Perustuslakivaliokunta huomautti, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet turvaamaan sopimuksen mukaiset oikeudet lainkäyttöpiirissään. Täysivaltaisuus ja sen suojaaminen sitä vaarantavilta loukkauksilta ovat valiokunnan mielestä siten edellytys sille, että Suomi kykenee täyttämään sopimusvelvoitteensa.

Myös *oikeuskansleri* ja *eduskunnan oikeusasiamies* kiinnittivät huomiota perustuslain täysivaltaisuutta koskevaan sääntelyyn. Valtiolla on valtiosääntönsä ja EU-oikeuden sekä kansainvälisen oikeuden puitteissa oikeus puolustaa itseään ja itsemääräämisoikeuttaan. Valtion täysivaltaisuus on perusta tarkkarajaisella ja täsmällisellä lainsäädännöllä rajoittaa perusoikeuksia perusoikeuksien rajoitusedellytysten mukaisesti. Oikeusasiamiehen mukaan Suomen täysivaltaisuutta uhkaavassa tilanteessa myös vaikuttamisen välineenä olevien maahantulijoiden oikeuksia tulisi voida tarkastella tässä viitekehyksessä.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö korostaa, että lain yhtenä tarkoituksena on nimenomaan varmistaa Suomen täysivaltaisuus välineellistetyn maahantulon vakavimmissa tilanteissa. Sisäministeriö yhtyy perustuslakivaliokunnan, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen kannanottoihin asiassa.

Lain voimassaolon jatkamisen välttämättömyys ja kesto

Ulkoministeriö yhtyi hallituksen esityksen toteamukseen siitä, että lain säätämisajankohdan tilanteeseen verrattuna oikeudellisessa viitekehyksessä ei ole tapahtunut muutoksia, joilla olisi vaikutusta lain sisältöön tai välttämättömyyteen välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

Oikeuskansleri totesi, että välttämättömyysedellytys edellyttää myös lainsäädännön keston rajaamista ajallisesti niin lyhyeen kuin on ehdottoman välttämätöntä. Huomioon on otettava myös lain voimassaolon kokonaiskesto. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin osalta asetelma on käytännössä samankaltainen kuin säädettäessä laki ensimmäistä kertaa. Lain voimassaolon aikana tulee seurata Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä ja muiden kansainvälisten ihmisoikeuksien valvontaelinten kannanottoja ja tarvittaessa muuttaa ripeästi päätöksiä ja kansallista lainsäädäntöä oikeuskäytännön sitovien ohjaavien kannanottojen sitä edellyttäessä. Oikeuskansleri kiinnitti huomiota myös sääntelyn kaksivaiheisuuteen.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että esityksen hyväksyttävyyteen vaikuttaa paitsi voimassaolon jatkamisen pituus, myös voimassaolon kokonaiskesto. Arvioinnissa on oikeusasiamiehen mukaan olennaista lain kaksivaiheisuus. Lain säätäminen ei vielä tarkoita sitä, että sitä joskus sovellettaisiin. Laissa tarkoitetun vakavan vaaran käsillä oloa arvioidaan vasta konkreettisessa soveltamistilanteessa, ja vasta silloin voidaan arvioida myös laissa tarkoitettujen toimivaltuuksien käyttöönoton välttämättömyyttä ja niiden käytön oikeasuhtaisuutta. Lain säätämisvaiheessa riittää, että voidaan osoittaa välineellistetyn maahantulon potentiaalinen uhka. Oikeusasiamies esitti, että joko lain 7 §:ään tai eduskunnan lausumaksi otettaisiin maininta siitä, että ”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.”

Professori *Raition* mukaan esitetty puolentoista vuoden jatko vaikuttaa ylimitoitetulta EU:n kriisiasetuksen näkökulmasta sekä sen vuoksi, että Liettuaa, Latviaa ja Puolaa koskevia EIT:n ratkaisuja odotetaan vuoden 2025 aikana. Raition mukaan esityksestä ei myöskään selkeästi ilmene, miten vakava tilanne Suomen itärajalla käytännössä on.

Amnesty katsoi, että hallituksen esityksen tilannekuvauksesta jää epäselväksi, onko itärajalle saapuneiden turvapaikanhakijoiden osalta ollut tosiasiallisesti kyse vieraan valtion vaikuttamisesta. Esityksessä ei ole perusteltu lain voimassaolon jatkamisen välttämättömyyttä. Myös *Pakolaisneuvonta* katsoi, että tilannekuvauksen perustelut jäävät hypoteettiselle tasolle ja todennäköisesti lakia merkittävämpi vaikutus on ollut sillä, että Suomen ja Venäjän väliset viralliset rajanylityspaikat on suljettu joulukuusta 2023 lähtien. Jos lain voimassaoloa jatketaan, se tulisi tehdä korkeintaan kuudeksi kuukaudeksi. Molemmat lausunnonantajat katsoivat, että väliaikaisista toimista muodostuu helposti pysyviä asiantiloja.

Perustuslakivaliokunta ei ole lakia aikaisemmin arvioidessaan nimenomaisesti kiinnittänyt huomiota lain voimassaoloajan täsmälliseen pituuteen. Valiokunta on aikaisemmin arvioinut erilaisissa sääntely-yhteyksissä määräaikaisten poikkeuslakien voimassaolon pituutta (ks. esim. PeVL 25/2005 vp, s. 5/I, PeVL 46/2004 vp, s. 3/II, PeVL 67/2002 vp, s. 4/I, PeVL 59/2001 vp, s. 2—3). Kyse on tällöin ollut esimerkiksi tilanteista, joissa määräaikaisen poikkeuslain voimassaolon aikana on tullut valmistella perustuslain vaatimuksen täyttävä pysyväisluonteinen lainsäädäntö (ks. esim. PeVL 25/2005 vp, s. 5/I, PeVL 67/2002 vp, s. 4/I). Aikaisemmasta käytännöstä ei arviointitilanteiden eroavaisuuksien vuoksi ole johdettavissa selkeää kannanottoa poikkeuslain voimassaoloajan pituuteen nyt käsillä olevassa erityislaatuisessa tilanteessa. Keskeistä perustuslakivaliokunnan mielestä on, että lain ja myös sen voimassaoloajan välttämättömyys voidaan perustella.

Perustuslakivaliokunnan mielestä lain voimassaoloajan arvioinnissa vailla merkitystä ei ole lain säätämisen ja sen soveltamisen aloittamisen kaksivaiheisuus eikä se, että lain 3 §:n mukaista päätöstä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta ei lain tähänastisen voimassaolon aikana ole tehty. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan jo lain voimassaololla voidaan arvioida olevan ennalta estävä vaikutus. Perustuslakivaliokunta yhtyy hallituksen esityksen perustelujen ja muun saamansa selvityksen perusteella siihen johtopäätökseen, että lain voimassaololle on edelleen välttämättömiä ja pakottavia syitä Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotettua voimassaoloajan pidentämistä voidaan pitää välttämättömänä.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö korostaa, että ehdotetussa sääntelyssä on kyse varautumisesta. Suomella on oltava jatkossakin käytettävissään tehokkaat keinot puuttua välineellistettyyn maahantuloon, joka vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta ja kansallista turvallisuutta. Kuten oikeuskanslerikin lausunnossaan toteaa, kansallinen turvallisuus on perustuslain, EU-oikeuden ja kansainvälisten ihmisoikeusnormien näkökulmasta hyväksyttävä ja painava tavoite, jonka suojaaminen voi oikeuttaa rajatusti rajoittamaan perusoikeuksia. Kansallinen turvallisuus liittyy viime kädessä perustuslain 7 §:ssä turvattuun oikeuteen elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Uudella lainsäädännöllä ei ole mahdollista reagoida välittömiin turvallisuusuhkiin, vaan tarvittavan lainsäädännön on oltava valmiina etukäteen.

Suomi vastaa myös EU:n ja Naton ulkorajan turvallisuudesta. Merkittävä määrä Suomeen saapuneista henkilöistä on siirtynyt muualle Eurooppaan. On välttämätöntä varmistaa, että vieras valtio ei painostamistarkoituksessa muodosta uutta laittoman maahantulon reittiä Schengen-alueelle ja muualle Eurooppaan. Sisäministeriö toteaa edelleen, että lain säätämisajankohdan tilanteeseen verrattuna oikeudellisessa viitekehyksessä ei ole tapahtunut muutoksia, joilla olisi vaikutusta lain sisältöön tai välttämättömyyteen välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

Sisäministeriö korostaa perustuslakivaliokunnan, oikeuskanslerin ja eduskunnan oikeusasiamiehen tavoin sääntelyn kaksivaiheisuutta. Lain 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. Rajoituspäätöksen tekeminen edellyttää tapauskohtaista harkintaa kussakin yksittäisessä tilanteessa kaiken käytettävissä olevan tiedon perusteella. Valtioneuvoston päätös voi olla voimassa enintään yhden kuukauden kerrallaan. Sisäministeriö huomauttaa, että pelkällä lain olemassaololla ei ole vaikutusta turvapaikanhakijoihin. Vaikutukset konkretisoituvat vasta siinä vaiheessa, jos lakia on poikkeuksellisessa tilanteessa välttämätöntä soveltaa.

Kuten hallituksen esityksen jaksossa 2.3 todetaan, on selvää, että Suomen itärajalla tapahtunut välineellistetty maahantulo on ollut Venäjän valtion ohjauksen tai vähintään myötävaikuttamisen seurausta. Toiminta on aiheuttanut vakavan uhan Suomen kansalliselle turvallisuudelle. Rajatilanne on toistaiseksi pidetty hallittuna rajavartiolain 16 §:n mukaisilla valtioneuvoston päätöksillä, joilla itärajan rajanylityspaikat on suljettu ja kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty avoinna oleville lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille. Rajavartiolain mukaisilla toimenpiteillä voidaan parantaa välineellistetyn maahantulon hallintaa rajanylityspaikoilla, mutta ne eivät tarjoa ratkaisua tilanteeseen, jossa vieraan valtion painostus lisääntyy tai maahantulijoiden välineellistäminen leviää maastorajalle ja suljetuille rajanylityspaikoille.

Sisäministeriö korostaa nyt käsiteltävänä olevan lain merkitystä myös ennalta estävänä toimena. Laki on tarkoitettu jo olemassaolollaan ehkäisemään ennalta ihmisiä välineellistävää ja ihmisiä väärinkäyttävää vihamielistä valtiollista hybridivaikuttamista ja antamaan toimivaltuuksia ja oikeudellisia työvälineitä valtiollisen hybridivaikuttamisen torjuntaan ja hallintaan. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti Venäjän aggressiivisen ja arvaamattoman toiminnan vuoksi. Venäjä on siirtynyt avoimempaan ja pitkäkestoisempaan vastakkainasetteluun länttä vastaan ja pyrkii lisäämään vaikutusvaltaansa myös sotilaallisin keinoin. Valtioneuvoston puolustusselonteon (puolustusministeriön julkaisuja 2024:5) mukaan Venäjän strategisena tavoitteena on muun muassa vaikuttaa kohdemaittensa päätöksentekoon ja kansalaismielipiteeseen sekä lisätä epävakautta, pelkoa ja tilannekuvan hämärtymistä.

Sisäministeriö toteaa, että se on yhdessä Rajavartiolaitoksen kanssa antanut sekä perustuslakivaliokunnalle että hallintovaliokunnalle tarkemmat salassa pidettävät tiedot ajankohtaisen tilannekuvauksen ja uhka-arvion perusteena olevista seikoista.

Sisäministeriö viittaa lain voimassaolon keston osalta hallituksen esityksen perusteluihin ja katsoo edelleen, että lain voimassaoloa on välttämätöntä jatkaa esitetyllä tavalla vuoden 2026 loppuun asti. Voimassaoloajan pidentämisestä ja lain voimassaolon kokonaiskestosta huolimatta laki on edelleen tarkoitettu väliaikaiseksi keinoksi hallita tarvittaessa välineellistetyn maahantulon vakavimpia tilanteita. Sisäministeriö korostaa, että myös perustuslakivaliokunta pitää ehdotettua voimassaoloajan pidentämistä välttämättömänä.

Sisäministeriö viittaa eduskunnan oikeusasiamiehen lisäysehdotukseen ja katsoo, että lain 7 §:ään ei ole tarpeen ottaa sääntelyä lain sisällön tai voimassaolon uudelleentarkastelusta.

Lain sisältöä koskevat huomiot

Oikeuskansleri, *korkein hallinto-oikeus*, *lapsiasiavaltuutettu*, professorit *Raitio* ja *Ojanen*, *Amnesty* ja *Pakolaisneuvonta* esittivät huomioita myös voimassa olevan lain sisällöstä. Lausunnoissa

kiinnitettiin huomiota muun muassa palautuskieltoon, oikeussuojakeinoihin, eduskunnan asemaan, haavoittuvassa asemassa olevien tunnistamiseen sekä lasten asemaan. Lapsiasiavaltuutettu korosti erityisesti lasten tunnistamista ja lapsen oikeuksien huomioimista YK:n lapsen oikeuksien yleissopimuksen näkökulmasta. Lausunnoissa viitattiin myös eräisiin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen ratkaisuihin.

Korkein hallinto-oikeus kiinnitti valiokunnan huomiota siihen, että kyseisen lain sääntelyn mukaisesti henkilön maasta poistamista koskeva asia ei voi edetä kansallisen tuomioistuimen arvioitavaksi säännönmukaisen muutoksenhaun kautta. Tällöin nähtävästi tulisi varautua suorien yksilövalitusten tekemiseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimeen, joka puolestaan voisi tuomioistuimen työjärjestyksen säännön 39 nojalla määrätä väliaikaisen turvaamistoimenpiteen. Professori *Rosas* sen sijaan katsoi, että rajavartiomiehen päätökset ovat hallintopäätöksiä eivätkä tosiasiallista hallintotoimintaa, ja asia voisi siten tulla vireille hallinto-oikeudessa.

Oikeuskansleri piti perusteltuna, että arvioitaessa lainsäädännön voimassaolon jatkamisen edellytyksiä, arvioitaisiin uudelleen myös lakiin sisältyviä oikeussuojakeinoja ja sitä, turvaako laki säädetyssä muodossa konkreettisessa tilanteessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen ja Euroopan ihmisoikeussopimuksen, EU:n perusoikeuskirjan ja Geneven yleissopimuksen vaatimukset. Tätä tulisi arvioida erityisesti palautuskiellon ja epäinhimillisen kohtelun kiellon toteutumisen sekä oikeuksiin pääsyn kannalta. Lainsäädännön perusratkaisut sisältävät edelleen tietynlaisen riskin tiettyjen perusoikeuksien ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten rikkomisesta konkreettisessa tilanteessa. Oikeuskansleri totesi, että lain mukainen oikeusturvamenettely ei täytä EU-oikeuden vaatimuksia tehokkaasta oikeussuojasta ja mahdollisuudesta käsitellä asia tuomioistuimessa. Oikeuskansleri katsoi myös, että nykyisessä tilanteessa on olemassa perusteita sille, että lain käyttöönottokynnys asetettaisiin jopa korkeammalle kuin lakia alun perin annettaessa tehtiin.

Perustuslakivaliokunnan mielestä oikeusturvamekanismien kehittäminen edelleen olisi omiaan kaventamaan perustuslaista tehtävää poikkeusta.

Perustuslakivaliokunta, oikeusministeriö, oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies ottivat kantaa eduskunnan asemaan lain mahdollisessa soveltamistilanteessa. *Oikeuskansleri* katsoi, että eduskunnan aseman vahvistamista olisi perusteltua arvioida uudelleen eduskuntakäsittelyssä.

Oikeusministeriö totesi, että arvioinnissa on syytä ottaa huomioon, että lakiehdotuksessa on kyse lyhyehkön ajan voimassa olevasta ja käyttöalaltaan hyvin rajatusta määräaikaisesta poikkeuslaista. Sääntelyasetelma ei ministeriön käsityksen mukaan ole täysin rinnasteinen sellaisiin toistaiseksi voimassa oleviin lakeihin nähden, joihin on otettu erityisiä säännöksiä eduskunnan vaikutusmahdollisuuksien toteutumisesta erinäisissä yhteiskunnallisesti merkityksellisissä ja vaikeasti ennakoitavissa lakien soveltamistilanteissa, joita ei ole voitu tarkemmin arvioida lain säätämisvaiheessa ja joiden vuoksi lakiin on saatettu joutua jättämään myös eduskunnan jälkitarkastusoikeutta puoltavaa delegoitua säädösvaltaa tai nimenomaisia säännöksiä eduskunnan kuulemisesta ennen valtioneuvoston päätöksentekoa (esim. valmiuslaki ja laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta). Eduskunnalla on mahdollista katsoa olevan edellytykset arvioida paitsi sääntelyn välttämättömyyttä myös soveltamisedellytysten potentiaalista täyttymistä ainakin jossain määrin jo lakia säätäessään. Sinänsä ei ole estettä vahvistaa eduskunnan vaikuttamismahdollisuuksia esimerkiksi edellyttämällä sen etukäteistä informointia tai kuulemista osana rajoituspäätöksen valmistelua. Tällaisen menettelyn ei tulisi kuitenkaan estää tai olennaisesti viivästyttää päätöksentekoa mahdollisessa välitöntä reagointia vaativassa tilanteessa.

Eduskunnan oikeusasiamiehen mukaan valittu lainsäädännöllinen ratkaisu täyttää 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.

Perustuslakivaliokunta painotti laissa säädetyn selvityksen antamisen merkitystä eduskunnan perustuslaissa säädetyn tiedonsaantioikeudenoikeuden toteutumisen kannalta. Valiokunnan käytännön mukaan valiokunnan tietojensaantioikeuteen ei vaikuta se, että valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat esimerkiksi oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettäviä (PeVM 7/1990 vp, s. 2/II). Salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä valiokunnassa ja valiokunnan jäsenten vaitiolovelvollisuudesta säädetään perustuslain 50 §:n 2 ja 3 momentissa sekä eduskunnan työjärjestyksen 43 a—43 c §:ssä. Perustuslakivaliokunta korosti eduskunnan oikeutta saada käyttöönsä kaikki olennainen valtioneuvoston päätöksenteossa käytetty tieto, mukaan lukien oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettävä tieto. Hallintovaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mielestä muutenkin edelleen syytä arvioida eduskunnan asemaa nyt arvioitavan lain mukaisissa menettelyissä sekä sitä, ovatko eduskunnan vaikutusmahdollisuudet 3 §:n mukaisissa menettelyissä riittäviä.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö toteaa, että voimassa oleva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Koska lakiin ei ehdoteta sisällöllisiä muutoksia, sisäministeriö katsoo eduskunnan oikeusasiamiehen tavoin, että laki täyttää kaikki valtiosääntöiset reunaehdot. Perustuslakivaliokunta mainitsi lausunnossaan oikeussuojakeinojen ja eduskunnan aseman mahdollisen kehittämisen, mutta se ei nimenomaisesti edellyttänyt näitä koskevia muutoksia.

Oikeussuojakeinojen osalta sisäministeriö toteaa, että lakiin lisättiin eduskuntakäsittelyssä säännökset poikkeusperusteiden arviointia koskevasta uudelleenarvioinnista. Sääntelyn tarkoituksena on turvata erityisesti palautuskiellon varmistaminen. Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 29/2024 vp, että hallintovaliokunnan tekemät oikeussuojakeinoja koskevat täydennykset täyttivät valiokunnan aiemmassa lausunnossa PeVL 26/2024 vp esitetyn ponnen vaatimukset. Koska lakia ei ole toistaiseksi sovellettu, asiaa ei ole sisäministeriö näkemyksen mukaan aihetta arvioida toisin, vaan sääntelyn voidaan katsoa olevan tältä osin edelleen riittävää.

Eduskunnan aseman osalta sisäministeriö viittaa hallituksen esityksen perusteluihin ja katsoo edelleen, että hallintovaliokunnan lakiin lisäämä sääntely turvaa eduskunnan osallistumisoikeuden riittävällä tavalla. Sisäministeriö toteaa, että lain mahdollisessa soveltamistilanteessa eduskunnalle annettaisiin laissa tarkoitetut, myös salassa pidettävät, tiedot valtioneuvoston päätöksestä ja sen perusteena olevista seikoista. Sisäministeriö ei pidä tarkoituksenmukaisena arvioida tässä yhteydessä uudelleen myöskään lain soveltamiskynnystä. Kynnys on lain sanamuodon mukaisesti jo erittäin korkea. Lain soveltaminen edellyttää muun ohella sitä, että se on viimesijainen keino hallita tilannetta. Koska lakia ei ole ollut tarvetta soveltaa, rajoituspäätöstä koskevasta päätöksentekomenettelystä ei ole vielä käytännön kokemusta.

Oikeuskanslerin, professoreiden, lapsiasiavaltuutetun, Amnestyn ja Pakolaisneuvonnan lausuntoihin viitaten sisäministeriö korostaa, että 5 §:n mukainen poikkeusperusteiden arviointi on keskeinen osa lain soveltamista. Arvioinnin tarkoituksena on tunnistaa välineellistettyjen maahantulijoiden joukosta ne henkilöt, jotka ovat aidosti ja välittömästi kansainvälisen suojelun tarpeessa. Ainoa poikkeus arvioinnin suorittamisvelvollisuuteen ovat 6 §:n mukaiset poikkeukselliset tilanteet, joissa käytetään hyväksi väkivaltaa tai maahantulijoiden suurta lukumäärää. Lasten osalta sisäministeriö tuo esiin, että lain 5 §:n sanamuodon mukaisesti lapsen etu on itsenäinen arviointiperuste. Tämä koskee myös lapsen oikeutta perhe-elämään.

Sisäministeriö tuo esiin, että Rajavartiolaitos on varautunut lain soveltamiseen laatimalla kattavan ohjeistuksen ja kouluttamalla henkilökuntaansa. Ohjeistuksessa ja koulutuksessa lain säännöksiä ja menettelytapoja on tarkennettu käytännön toiminnan näkökulmasta. Erityisinä painopisteinä ovat

poikkeusperusteiden arviointi, erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistaminen sekä toiminta mahdollisessa maahantunkeutumisen torjunnassa. Ohjeistuksen ja koulutuksen tarkoituksena on varmistaa, että Rajavartiolaitoksen ja sitä tukevien muiden viranomaisten toiminta on mahdollisessa lain soveltamistilanteessa yhdenmukaista ja lainmukaista kaikilla alueilla.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön osalta sisäministeriö toteaa, että EIT ei ole toistaiseksi ratkaissut tapauksia, jotka olisivat yhteneviä Suomen itärajan tilanteen kanssa. EIT:n oikeuskäytännössä ei vielä ole käsitelty maahantulon välineellistämistä ns. valtiollisen hybridioperaation kontekstissa. Lausunnoissa ja hallituksen esityksessäkin mainitut uusimmat EIT:n ratkaisut eivät koskeneet välineellistettyä maahantuloa. Sisäministeriö viittaa ulkoministeriön lausuntoon ja toteaa, että ihmisoikeussopimusten määräykset on laadittu yleisellä tasolla ja niitä on vuosikymmenien ajan sovellettu muuttuviin olosuhteisiin ja uusiin ihmisoikeuskysymyksiin, joita ei ole sopimuksia laadittaessa voitu ennakoida tai tunnistaa. Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten tulkinta kehittyy jatkuvasti niiden soveltamiskäytännön myötä.

Hallituksen esityksessä todetulla tavalla EIT:ssä on vireillä Latviaa, Liettuaa ja Puolaa koskevia tapauksia, jotka koskevat Valko-Venäjän toteuttamaa välineellistettyä maahantuloa. EIT:n ratkaisuja odotetaan viimeistään vuoden 2026 alkupuolella. Sisäministeriö korostaa, että vasta ratkaisujen antamisen jälkeen voidaan arvioida niiden mahdollista vaikutusta välineellistetyn maahantulon torjuntaa koskevan lain sisältöön tai voimassaolon edellytyksiin.

Esityksen suhdetta EU-oikeuteen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöön käsitellään jäljempänä.

Esityksen suhde EU-lainsäädäntöön

Oikeuskansleri totesi, että kansainvälisen oikeuden ja Euroopan unionin oikeuden noudattaminen ja ylläpitäminen ovat valtiosääntöön palautuvia oikeudellisia velvoitteita. Suvereenissa valtiossa voidaan sen sijaa säätää kansainvälisten normien ja unionin oikeuden antaman liikkumavaran puitteissa siitä, miten kansainvälisiä normeja sovelletaan kansallisesti.

Useat lausunnonantajat käsittelivät lausunnoissaan EU:n kriisiasetusta ja sen mahdollistamia toimia välineellistetyn maahantulon tilanteessa. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota siihen, että EU-oikeus on ensisijaista jäsenvaltioiden oikeuteen, myös kansalliseen perustuslakiin, nähden. *Lapsiasiavaltuutettu*, *Amnesty* ja *Pakolaisneuvonta* katsoivat, että kriisiasetus tarjoaisi riittävät ja ihmisoikeuksia paremmin huomioon ottavat keinot myös välineellistetyn maahantulon tilanteissa. Professori *Raitio* katsoi, että EU:n kriisiasetus ei perustele palautuskiellosta poikkeamista. Toisaalta asetuksessa tuodaan esiin, että asetus ei vaikuta jäsenvaltioiden velvollisuuteen pitää yllä yleistä järjestystä ja suojata sisäistä turvallisuutta. Asetuksen tulkinta jää jossain määrin epäselväksi sen suhteen, miten tätä turvallisuusargumenttia painotetaan suhteessa turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksiin joukoittaisen ja välineellistetyn maahantulon tilanteessa. Vaikuttaa myös siltä, että asetuksen mukaisten poikkeustoimien kesto ei saisi ylittää 12 kuukautta.

Lausunnoissa käsiteltiin myös komission tiedonantoa, jossa nimenomaisesti todetaan jäsenvaltioiden oikeus kansallisesti säätää toimista, joilla torjutaan muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyviä hybridiuhkia ja vahvistetaan turvallisuutta ulkorajoilla. Lausunnonantajat toivat esiin, että tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova. *Eduskunnan oikeusasiamiehen* mukaan tiedonanto ei kuitenkaan ole oikeudellisesti merkityksetön. Tiedonanto on hyvä osoitus vakiintuneiksi luultujen näkemysten evoluutiosta uudessa tilanteessa. *Oikeuskanslerin* mukaan tiedonannon 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. Myös professori *Rosas* totesi, että

tiedonannossa esitetyt näkökohdat voivat vaikuttaa EU-oikeuden tulkintaan, ottaen huomioon komission asema unionin oikeuden valvonnassa.

Osa lausunnonantajista katsoi, että komission tiedonanto ei suoraan oikeuta nyt käsiteltävänä olevan lain mukaisia toimia, eikä esimerkiksi palautuskiellosta poikkeamista. Professori *Ojasen* mukaan tiedonanto ei vaikuta oikeudelliseen arvioon siitä, miten lakia tulee arvioida EU-oikeuden kannalta. Professori *Raition* mukaan SEU 4 artiklan 2 kohtaa ja SEUT 72 artiklaa on tulkittava siinä kontekstissa, jonka eurooppalaista arvopohjaa koskeva SEU 2 artikla asettaa. Professori *Rosas* pohti, koskeeko mainittujen artiklojen mukainen oikeuttamisperuste myös poikkeamista EU:n primaarioikeuden normeista kuten SEU 19 artiklan 1 kohdasta (oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin) tai perusoikeuskirjan 18 (oikeus turvapaikkaan), 19 (joukkokarkotuksen kielto) tai 47 artiklasta (oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen).

Professori *Rosas* katsoi, että laki on ristiriidassa oikeutta hakea turvapaikkaa, palautuskieltoa sekä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin koskevan EU-säännöstön kanssa. Yleistä järjestystä ja kansallista turvallisuutta koskevien SEU 4 artiklan 2 kohdan ja SEUT 72 artiklan merkitystä tulee kuitenkin arvioida erikseen. Niiden merkitys turvapaikka- ja pakolaisuutta koskevan säännöksen soveltamisen kannalta voivat hyvinkin olla tulkinnalle alttiita. EU-tuomioistuin ei ole sulkenut pois mahdollisuutta vedota erityisesti SEUT 72 artiklaan oikeuttamisperusteena poikkeamiseen turvapaikkaa ja pakolaisuutta koskevasta EU-lainsäädännöstä. Asian oikeudellinen arviointi riippuisi luonnollisesti myös konkreettisesta asiayhteydestä ja siihen liittyvästä tosiseikastosta.

Perustuslakivaliokunta totesi välineellistettyä maahantuloa koskevasta komission tiedoksiannosta, että se ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä EU-oikeudellisista reunaehdoista. Hallintovaliokunnan tulee perustuslakivaliokunnan mielestä edelleen arvioida sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen ja sen kehitykseen.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö toteaa, että esityksen suhdetta EU-oikeuteen on arvioitava sekä EU:n primaarioikeuteen kuuluvan perusoikeuskirjan että sekundäärioikeuteen kuuluvan turvapaikkalainsäädännön kannalta. Merkitystä on annettava myös välineellistetyn maahantulon torjuntaa koskevalle komission tiedonannolle. Sisäministeriö korostaa, että velvoittavassa EU-lainsäädännössä ei ole olemassa keinoa, jonka avulla voitaisiin torjua välineellistettyä maahantuloa, joka vakavasti vaarantaa toisen valtion kansallista turvallisuutta ja täysivaltaisuutta. Keinot, joita EU-oikeudessa on käytettävissä, liittyvät tiettyjen turvapaikkamenettelyjen sekä menettelyn vaiheiden joustoon, ja niiden tarkoituksena on helpottaa toimivaltaisten viranomaisten työtä ja resurssien riittävyyttä laajamittaisessa maahantulon tilanteessa. Välineellistetyn maahantulon torjuntaan turvapaikkalainsäädäntöön sisältyvällä joustolla ei suoraan voida vaikuttaa. Käsiteltävänä olevalla lailla pyritään nimenomaan torjumaan välineellistettyä maahantuloa.

Sisäministeriö yhtyy oikeuskanslerin näkemykseen siitä, että kansainvälisessä oikeudessa tehdään paitsi dynaamista tulkintaa myös realismiin pohjautuvia painotuksia ja valintoja. Realistisesti arvioiden kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja sitä kautta perusoikeuksia suojaavan oikeusjärjestyksen koko voimassaolon edellytyksistä huolehtiminen on kuitenkin viime kädessä kunkin valtion omalla vastuulla. EU-oikeudessa tämä sisältyy Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaan. Viime kädessä unionin oikeutta tulkitsee Euroopan unionin tuomioistuin.

Sisäministeriö toteaa hallituksen esityksestä ja lausunnoista ilmenevällä tavalla, että komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova. Sisäministeriö korostaa kuitenkin, että tiedonanto ei ole vailla merkitystä, koska se ilmentää komission näkemyksiä välineellistettyyn maahantulon torjuntaan liittyvistä EU-oikeudellisista reunaehdoista. Sisäministeriö viittaa hallituksen esitykseen

ja eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoon ja katsoo edelleen, että laki täyttää komission tiedonannon mukaiset välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja väliaikaisuuden edellytykset.

Lain sääntelyllä on merkitystä usean EU:n sekundäärioikeuteen kuuluvan säädöksen kannalta. Sisäministeriö pitää selvänä, että voimassa oleva lainsäädäntö poikkeaa EU:n turvapaikkalainsäädäntöön kuuluvista säädöksistä. Koska EU-oikeus on ensisijaista suhteessa kansalliseen oikeuteen, sääntelyn hyväksyttävyydelle on oltava EU-oikeuteen pohjautuvat perusteet. Lain hyväksyttävyys EU-oikeudellisesta näkökulmasta perustuu olennaisesti siihen, katsotaanko unionin perustamissopimusten kansalliseen turvallisuuteen liittyvät artiklat sellaisiksi oikeuttamisperusteiksi, joiden nojalla voidaan poiketa EU:n turvapaikkalainsäädännöstä. Vaikka EU-tuomioistuin ei ole yhdessäkään asiassa toistaiseksi hyväksynyt väitettä siitä, että jäsenvaltio olisi voinut SEU 4 artiklan 2 kohtaan tai SEUT 72 artiklaan vetoamalla poiketa jonkin turvapaikkasäädöksen säännöksistä, ei tuomioistuin ole myöskään ehdottomasti sulkenut pois mahdollisuutta vedota näihin.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, Suomen turvallisuusympäristö on nopeasti ja pysyvästi muuttunut. Vieraan valtion tavoitteena on Suomen painostaminen. Itärajan ilmiö on poikkeuksellinen, huolestuttava ja vakava tarkasteltaessa sitä sekä Suomen että Euroopan turvallisuusympäristön muutoksen viitekehyksessä. Laki sisältää viranomaisten toimivaltuudet sellaisiin tilanteisiin, joissa on kyse Suomen täysivaltaisuuteen ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvasta vakavasta uhasta, joka johtuu vieraan valtion painostuksesta. Suomen osalta tilanteesta tekee haastavan ja erilaisen muihin välineellistämisen tilanteisiin verrattuna erityisesti se, että painostajana on valtio, joka käy hyökkäyssotaa ja toimii arvaamattomasti ja aggressiivisesti. Välineellistetyssä maahantulossa voi olla kysymys myös painostajan sotilaalliseen ajatteluun kuuluvasta epätavanomaisesta keinosta sekä sillä vaikuttamisesta.

Sisäministeriö toteaa vastaavasti kuin vuonna 2024 lain säätämisen yhteydessä, että edellä mainittujen SEU 4 artiklan 2 kohdan ja SEUT 72 artiklan osalta unionin tuomioistuimessa ei ole ollut ratkaistavan Suomen tilanteeseen verrattavaa tilannetta. Tuomioistuin on useammassa tapauksessa ottanut kantaa esimerkiksi turvapaikkalainsäädännöstä poikkeamiseen SEUT 72 artiklan nojalla, mutta tapaukset ovat koskeneet laajamittaisen maahantulon tilannetta. Sisäministeriö katsoo, että tuomioistuimen tuomioiden osalta merkitystä on sillä, mihin tuomioistuin on ottanut kantaa eikä niinkään sillä, minkälaisesta tilanteesta muussa yhteydessä on katsottu olevan kyse. Esimerkiksi tapauksessa C-72/22 tuomioistuin otti kantaa Liettuan lainsäädäntöön, joka koski joukoittaisen maahantulon aiheuttamaa poikkeustilaa tai hätätilannetta. Liettua ei myöskään tuomioistuimen mukaan täsmentänyt, mikä vaikutus unionin lainsäädännöstä poikkeamisella olisi yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseen kyseisessä joukoittaisen maahantulon aiheuttamassa hätätilanteessa.

Sisäministeriö katsoo hallituksen esityksen ja lakia koskevan hallintovaliokunnan mietinnön HaVM 15/2024 vp mukaisesti, että SEU 4 artiklan 2 kohta ja SEUT 72 artikla antavat tarvittavan oikeutuksen sille, että edellä mainitusta sekundäärioikeudesta poiketaan ja että laki voidaan säätää ja sitä voidaan soveltaa. Sisäministeriö painottaa, muun muassa professori Ojasen ja Rosaksen tavoin, että lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut sellaista uutta EU:n lainsäädäntöä tai EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka antaisi aiheen arvioida voimassa olevaa lakia ja nyt käsiteltävää lakiehdotusta toisin EU-oikeuden kannalta.

Säätämisjärjestys

Perustuslakivaliokunta arvioi edelleen, että kyse on perustuslain 73 §:n mukaisesta rajatusta poikkeuksesta perustuslakiin. Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön mukaisesti perustuslainsäätämisjärjestyksessä säädettyihin poikkeuslakeihin on sovellettu ns. valtiosääntöoikeudellista aukkoteoriaa. Tällaista lakia voidaan valiokunnan vakiintuneen tulkinnan

mukaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muuttavalla lailla ei laajenneta sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla on tehty perustuslakiin. Nyt käsillä olevassa tilanteessa pelkkä lain voimassaolon jatkaminenkin laajentaa perustuslakiin tehtyä poikkeusta, eikä lain 7 §:ää voida säätää aukkoteorian perusteella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lakiehdotus tulee siten käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa lainsäätämisjärjestyksessä, minkä on käytävä ilmi myös lakiehdotuksen johtolauseesta.

Perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä nyt arvioitava poikkeuslaki poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei ole, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus äänten laskennassa toteutuu.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö on hallintovaliokunnalle aiemmin antamassaan lausunnossa (17.4.2025) todennut, että lakiehdotuksen johtolausetta on tarpeen täydentää siten, että siitä ilmenee perustuslain säätämisjärjestys:

> ”Eduskunnan päätöksen mukaisesti, **joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla**, *muutetaan* väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain (482/2024) 7 § seuraavasti:”