Eduskunnan vaikutusmahdollisuudet rajaturvallisuuslaissa

Aura Kostiainen, OTT, VTM

Eduskunnan hallintovaliokunta 9.5.2025

Pyydetty kuuleminen

- Perustuslakivaliokunta on käsitellyt eduskunnan roolia lausunnossaan PeVL 14/2025 vp (kappaleet 30-33). Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on syytä arvioida eduskunnan asemaa ja vaikutusmahdollisuuksien riittävyyttä lain mukaisissa menettelyissä.
- Hallintovaliokunta pyytää tässä tarkoituksessa arviota eduskunnan roolista tämän lain mukaisissa menettelyissä (vrt. esim. sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain 211/2006 ja valmiuslain 1552/2011 sääntely).

Tausta: Eduskunnan jälkitarkastusoikeuden kehitys valtuuslaeissa

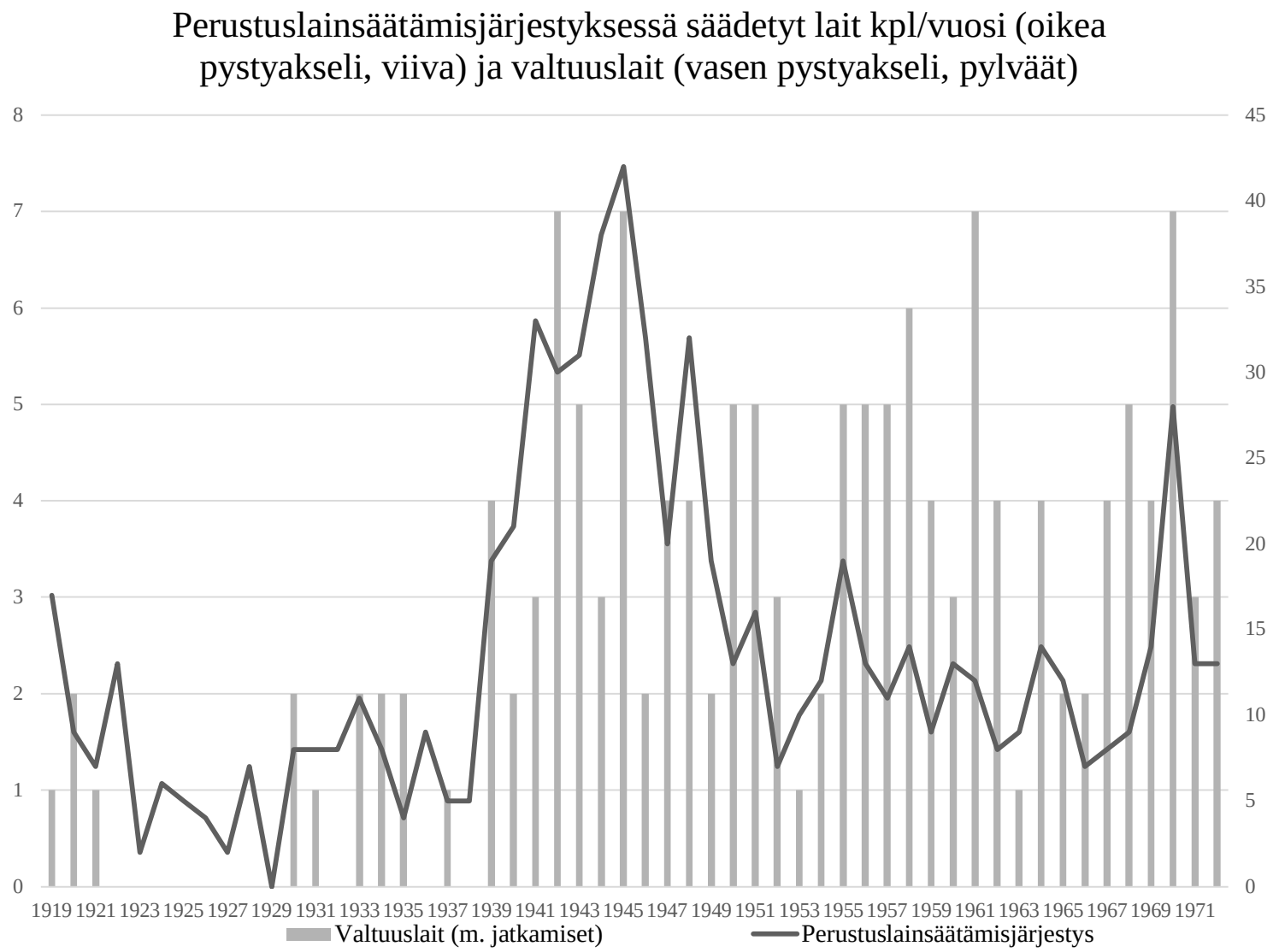
Mitä ovat/olivat valtuuslait

- Lakeja, joilla eduskunta myöntää toimeenpanovallalle toimivaltuuksia (valtuuttaminen)
- Yleensä sisältävät perusoikeusristiriidan
- Yleensä sisältävät myös ristiriidan lailla säätämisen vaatimuksen kanssa → valtuuttavat säätämään asetuksella tai valtioneuvoston päätöksellä poikkeuksia tai rajoituksia perusoikeuksista
- → yleensä poikkeuslakeja → perustuslainsäätämisjärjestys

Eri tyyppisiä valtuuslakeja

- Erilaiset kriisejä varten säädetyt valtuuslait
  - Yleensä määräaikaisia poikkeuslakeja
    - Tasavallan suojelulaki I (336/1930)
    - Tasavallan suojelulaki II (307/1939) → jatkettiin 1947 asti
  - Poikkeuksena sotatilalaki, joka pysyvä ja katsottiin perustuslainmukaiseksi HM 16 §:n nojalla
- Ns. talouspoliittiset valtuuslait
  - Yleensä määräaikaisia, myös pysyviä, esim.
    - Laki talouselämän säännöstelemisestä poikkeuksellisissa oloissa (303/1941) l. Taloudellinen valtalaki → jatkettiin 1955 asti
    - Laki hintatason turvaamisesta (444/1957), kumottu lailla taloudellisen kehityksen turvaamisesta vuosina 1968–1969 (207/1968).
- Molempien määrä ja merkitys kasvoi sotien aikaan

  Valtuuslakien määrä jäi yhtä korkealle myös sotien jälkeen



*Sisältää myös varsinaiset perustuslait ja perustuslakien kaltaiset lait, kuten Ahvenanmaan itsehallintolain.
Lähteet: Laakso 1973, Kultalahti & Pohjolainen 1975.

Perinteisten valtuuslakien rakenne

- 1. Määräaikainen (toisinaan pysyvä) laki, jossa valtuutus
- 2. Tasavallan presidentin antama **asetus** tai **valtioneuvoston päätös**
  - Tähän kohdistuva eduskunnan **”suppea” jälkitarkastus** = mahdollisuus päättää säädöksen kumoamisesta jälkikäteen
    - Usein varsinkin talouspoliittisissa valtuuslaeissa sellaisiin säädöksiin, joihin ”hallitusmuodon mukaan eduskunnan myötävaikutus on tarpeen”, ts. kun säädöksiin sisältyi lainsäädäntövallan delegointia
  - Jälkitarkastus toisinaan myös lainsäädäntövallan delegoinnin ulkopuolisissa kysymyksissä tärkeiksi katsotuissa asioissa
    - Poliittisesti tärkeäksi katsotut kysymykset
    - Asiat, ”joista olisi oikeastaan tullut säätää lailla” (Sipponen 1965) → toimivallanjako epäselvä

Esimerkki valtuuslaista: Tasavallan suojelulaki

- Laki → asetus
- Valtuutus:

- 1 §: Milloin valtakuntaa uhkaa välitön vaara tahi yleistä järjestystä on huomattavasti häiritty taikka yleinen järjestys ja turvallisuus on vakavasti uhattuna, eikä oikeustilaa voida palauttaa säännöllisissä oloissa käytettävissä olevilla keinoilla, on **tasavallan presidentillä, sen estämättä mitä hallitusmuodon 6 §:n 1 momentissa henkilökohtaisen vapauden turvasta, 7 § :n 1 momentissa Suomen kansalaisen oikeudesta vapaasti valita asuinpaikkansa ja kulkea paikkakunnasta toiseen, 10 §:ssä painovapaudesta ja kokoontumisvapaudesta sekä 11 ja 12 §:ssä on säädetty, valta asetuksella säätää kaikista niistä toimenpiteistä, jotka vaaran torjumiseksi tai järjestyksen turvaamiseksi harkitaan välttämättömiksi**.

- Jälkitarkastus:

- 2 §: Tämän lain nojalla annetuista asetuksista on **viipymättä ilmoitettava eduskunnan puhemiehelle**, jonka on **saatettava ne eduskunnan tietoon heti**, tahi ellei eduskunta ole koolla, niin pian kuin eduskunta on kokoontunut, ja on ne **kumottava, mikäli eduskunta niin päättää**.

1970: Pysyvä laki taloudellisia kriisejä varten

- Laki väestön toimeentulon ja maan talouselämän turvaamisesta poikkeuksellisissa oloissa (407/1970), ns. Säännöstelyvaltuuslaki
- 1. Pysyvä etukäteen säädetty laki, jossa useita valtuutuksia
- 2. Asetus (päätöksenteon 1. vaihe)
  - Eduskunnan aikaistettu jälkitarkastus **(ennakkotarkastus): voimaantulo sidottu siihen, että eduskunta ei ole kumonnut asetusta**
  - Kiireelliset tapaukset: välitön voimaantulo, eduskunnan jälkitarkastus, lyhyempi voimassaolo
- 3. Valtioneuvoston päätös (päätöksenteon 2. vaihe)
  - Eduskunnan ”suppea” tai ”perinteinen” jälkitarkastus: mahdollisuus jälkikäteen kumota päätökset joihin ”hallitusmuodon mukaan eduskunnan myötävaikutus on tarpeen”

1991: Valmiuslaki säädetään

- Valmiuslaki (1080/1991)
- 1. Pysyvä laki, jossa useita valtuutuksia
- 2. Asetus, jolla toimivaltuudet otetaan käyttöön (Päätöksenteon 1. vaihe)
  - **Eduskunnan ”parannettu” tai ”laajennettu” jälkitarkastus**: a) ennakkotarkastus kuten säännöstelyvaltuuslaissa, b) **mahdollisuus kumota asetus osittain ja lyhentää sen voimassaoloaikaa**
  - Kiireelliset tapaukset: välitön voimaantulo, eduskunnan laajempi jälkitarkastus, lyhyempi voimassaolo
- 3. Valtioneuvoston päätös toimivaltuuksien käytöstä (Päätöksenteon 2. vaihe)
  - Eduskunnan ”suppea” tai ”perinteinen” jälkitarkastus: jälkikäteen, mahdollisuus kumota päätökset
  - **Kattaa kaikki päätökset**, ei enää rajoitusta ”hallitusmuodon mukaan eduskunnan myötävaikutus on tarpeen”

2011: Valmiuslaki uudistetaan

- Valmiuslaki (1552/2011)
- **Poikkeusolojen toteaminen (TP + VN)** (Päätöksenteon 0.-vaihe)
- 1. Pysyvä laki, jossa useita valtuuksia
- 2. Käyttöönottoasetus (päätöksenteon 1. vaihe)
  - Eduskunnan parannettu jälkitarkastus: ennakkotarkastus + mahdollisuus kumota osittain ja lyhentää voimassaoloaikaa
  - Kiireelliset tapaukset: välitön voimaantulo, eduskunnan laajempi jälkitarkastus, lyhyempi voimassaolo
- 3. Valtioneuvoston **asetus** toimivaltuuksien käytöstä (soveltamisasetus) (päätöksenteon 2. vaihe)
  - Eduskunnan ”suppea” tai ”perinteinen” jälkitarkastus: jälkikäteen, mahdollisuus kumota päätökset
  - Kattaa kaikki soveltamisasetukset
  - **Hallitus esitti tämän vaiheen jälkitarkastuksesta luopumista, perustuslakivaliokunta ei hyväksynyt**

Jälkitarkastusoikeus kirjataan perustuslakiin

- PL 23 §:
  - 1 mom: perusoikeuksista voidaan säätää lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Lailla on kuitenkin säädettävä tilapäisten poikkeusten perusteet.
  - 2 mom: tilapäisiä poikkeuksia koskevat valtioneuvoston asetukset on saatettava viipymättä eduskunnan käsiteltäviksi. Eduskunta voi päättää asetusten voimassaolosta.
    - Koskee päätöksenteon 1. vaihetta eli käyttöönottoasetusta
    - Huom. Kuitenkin PeVM 9/2010 vp: Vaikka säännös koskee sanamuotonsa mukaisesti tilapäisiä poikkeuksia koskevia asetuksia, perustuslain säännös **ei kuitenkaan ole esteenä sisällyttää poikkeusololainsäädäntöön tulevaisuudessakaan** sekä voimassa olevassa valmiuslaissa että lepäämässä olevassa valmiuslakiehdotuksessa olevan kaltaista säännöstä, jonka perusteella **kaikki lain nojalla annettavat toimivaltuuksien käyttämistä koskevat asetukset saatettaisiin eduskunnan käsiteltäväksi**

Rajaturvallisuuslaki

Voimassa oleva rajaturvallisuuslaki

- Laki → (toteaminen) →Valtioneuvoston päätös
- Päätöksenteon 0-vaihe: TP + VN toteavat edellytysten täyttyvän
- 1. Määräaikainen laki: Valtuutus
- 2. Valtioneuvoston päätös
  - Ei jälkitarkastusoikeutta, viipymättä 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.

Jälkitarkastusta puoltavia seikkoja

- Vaikka valtuuslaissa ei olisi kyse lainsäädäntövallan delegoimisesta, PeV on katsonut jälkitarkastuksen
  - Mahdolliseksi, kun kyse on vakiintuneesta käytännöstä (PeVL 2/1988)
  - Mahdolliseksi sillä perusteella, että asetusten ja valtioneuvoston päätösten tarkastaminen muodostaa yhden eduskunnassa käsiteltävien asioiden ryhmän (PeVL 10/1989)
  - Tarpeelliseksi, kun kyse on laista, jolla on ”erityinen luonne” kuten valmiuslailla (PeVL 6/2009 vp)
    - Valiokunta pitää **valmiuslain luonne** huomioon ottaen muutoinkin asianmukaisena, että **eduskunnalle taataan mahdollisuus tarkastaa yksittäisten valmiuslain nojalla annettujen asetusten asianmukaisuus, välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus** välittömästi niiden antamisen jälkeen.

Rajaturvallisuuslain luonne?

- Valtuuslaki
- Poikkeuslaki
- Kytketty Suomen täysivaltaisuuteen
  - PL 2 §: Valtiovalta Suomessa kuuluu kansalle, jota edustaa valtiopäiville kokoontunut eduskunta.
- Osa normeista ehdottomien kv-oikeudellisten normien vastaisia
  - PL 93-95 §: Eduskunta päättää perustuslain kansainvälisen velvoitteen ja sen irtisanomisen hyväksymisestä
- Osa normeista perusoikeuksiin liittyvien ehdottomien ja täsmällisten kieltojen vastaisia
- Vaikkei olisi kyse lainsäädäntövallan delegoinnista, ristiriitoja lailla säätämisen vaatimuksen kanssa: ulkomaalaislainsäädäntöön liitetty syrjinnän kielto ja vaatimus oikeusturvajärjestelyistä
- Toimivaltuuksien alueellinen laajuus → ei kyse yksittäistapauksesta, ”normipäätös”, ei valituskelpoisutta
  - ”Rajattu osa valtakunnanrajaa” jokseenkin epätäsmällisesti muotoiltu → voisi täsmentää

Muita puoltavia seikkoja

- Perustuslakivaliokunnan valvonta paransi oikeuden resilienssiä korona-aikana (Brunila, Salminen & Värttö 2023)
  - PeV kiinnitti huomiota rajoitusten välttämättömyyteen, oikeasuhtaisuuteen ja tietoperustaan → suojeli yksilöiden oikeuksia
  - PeV moitti valtioneuvostoa puutteellisesta tiedonkulusta ja jopa eduskunnan ohittamisesta → puoltaa valvontaa kriisi- ja häiriötilanteissa
- Parantaa päätöksenteon laatua, kun päätökset joudutaan perustelemaan ja riskinä, että ne kumotaan
- Tukee poikkeuslakien välttämisen periaatetta
  - Nostaa lain käyttökynnystä
  - Nostaa kynnystä turvautua vastaavaan lainsäädäntöön jatkossa

Toteutusvaihtoehtoja

- Vaihtoehto 1:
  - Valtioneuvoston päätös → jälkitarkastus
    - Lähetettävä eduskunnalle 1 viikon kuluessa
    - Voimassaolo 1kk (hieman lyhyt jälkitarkastuksen näkökulmasta) tai 2 kk
    - Jatkuessa ennakkotarkastus ennen päättymistä, eduskunnalle 2 vko ennen päättymistä
- Vaihtoehto 2:
  - Valtioneuvoston päätös → ennakkotarkastus
    - Voimassaolo 2 kk
  - Kiireelliset tapaukset: valtioneuvoston päätös, voimassaolo heti → jälkitarkastus
    - Voimassaolo 1 kk
  - Tilanteen jatkuessa ennakkotarkastus ennen päättymistä, eduskunnalle 2 vko ennen
- Vaihtoehto 3:
  - Valtioneuvoston päätös → jälkitarkastus
    - Lähetettävä eduskunnalle 1 viikon kuluessa
    - Voimassaolo 1 kk
  - Tilanteen jatkuessa tarkastetaan esim. 2 kk välein
  - Ei tietoa tällaisesta menettelystä aiemmin
- Eduskunnan mahdollisuus rajoittaa valtioneuvoston päätöksen alueellista soveltamisalaa?
  - Toinen vaihtoehto: täsmentäminen valiokunnan mietinnössä