Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Täydentävä vastine

13.5.2025

Lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus
Apulaisosastopäällikkö, kommodori Tomi Kivenjuuri

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 18/2025 vp

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä täydentävää vastinetta OTT, VTM Aura Kostiaisen valiokunnalle toimittamasta asiantuntijalausunnosta, joka koskee eduskunnan asemaa väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain mukaisissa menettelyissä.

Kostiainen toteaa, että kyse on valtuuslaista, jossa valtioneuvostolle annetaan toimivaltuus tehdä päätös rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista. Valtuuslait on perinteisesti ymmärretty lakeina, jotka ovat kahdella tavalla ristiriidassa perustuslain ns. normaaliajan vaatimusten kanssa. Niissä ensinnäkin poiketaan perustuslaissa säädetyistä perusoikeuksista, ja toiseksi niissä valtuutetaan toimeenpanovalta antamaan tarkemmat säädökset näistä poikkeuksista ja arvioimaan, milloin valtuuslaissa säädetyt edellytykset ovat käsillä.

Kostiainen käy lausunnossaan läpi valtuuslakitradition yleistä kehitystä Suomessa ja tuo esiin kaksi jälkitarkastuksen muotoa:

1) suppea jälkitarkastus, jossa eduskunta voi jälkikiteen päättää, tuleeko alemmanasteinen säädös kumota (ei mahdollisuutta puuttua säädöksen sisältöön) ja

2) laajennettu jälkitarkastus, jossa valtioneuvoston päätös tulee voimaan vasta, kun eduskunta ei ole päättänyt sen kumoamisesta (mahdollisuus vaikuttaa päätöksen sisältöön ja voimassaoloaikaan).

Nyt käsiteltävänä olevasta laista on Kostiaisen mielestä löydettävissä useita piirteitä, jotka korostavat sen poikkeuksellista luonnetta ja tarvetta eduskunnan suuremmalle valvonnalle. Kostiainen katsoo, että eduskunnalle osoitettava valvonta nostaisi lain käyttöönoton kynnystä ja siten vähentäisi todennäköisyyttä turvautua lain käyttöön ikään kuin varmuuden vuoksi. Kostiaisen näkemyksen mukaan ainakin suppea eduskunnan jälkitarkastus soveltuu nykyisen valtiosääntötradition perusteella tapaukseen. Sitä on käytetty myös sellaisissa valtuuslaeissa, joissa ei ole kyse suoraan lainsäädäntövallan delegoimisesta, silloin kun asiaa on pidetty tärkeänä ja kun on katsottu lain luonteen sitä vaativan. Luontevin valiokunta tarkastelun tekemiselle olisi perustuslakivaliokunta, mutta käsittelyyn voisi osallistua useampiakin valiokuntia. Kostiainen näkee jälkitarkastusoikeuden perustelluksi, vaikka se hieman pidentäisi valtioneuvoston päätöksen voimassaoloaikaa. Sääntelyssä olisi hyvä harkita myös valmiuslain 7 §:n 2 momentin mukaista

säännöstä, jossa todetaan, että jollei päätöstä ole viikon kuluessa sen antamisesta toimitettu eduskunnalle, se raukeaa.

Kostiainen katsoo, että laissa on sellaisia kohtia, jotka merkitsevät vakavia puutteita lailla säätämisen vaatimuksen osalta. Kostiainen viittaa tältä osin erityisesti ulkomaalaisten maahanpääsyyn ja maassa oleskeluun (syrjinnän ja mielivallan kielto) ja oikeussuojakeinoihin, jotka konkretisoituvat rajavartiomiehen tekemän arvioinnin seurauksena. Kostiaisen mielestä oikeusturvan voidaan edelleen katsoa olevan puutteellisesti järjestetty, eikä syrjinnän kiellon toteutumista ole mahdollista riittävän tehokkaasti valvoa. Näin ollen on riskinä, että yksittäiselle rajavartiomiehelle jää avointa harkintavaltaa, mikä on lailla säätämisen vaatimuksen näkökulmasta ongelmallista. Perustuslain 93–95 §:n mukaan eduskunta päättää kansainvälisen velvoitteen ja sen irtisanomisen hyväksymisestä. Kostiaisen mukaan olisi perusteltua, että kansainvälisten normien kanssa näin voimakkaassa ristiriitatilanteessa eduskunnalla olisi mahdollista valvoa toimivaltuuksien käyttöä. Eduskunnan jälkitarkastusoikeus liittyy nimenomaan välttämättömyyskriteerin tarkasteluun.

Kostiainen esittää myös eräitä muita vaihtoehtoja eduskunnan laajemman jälkitarkastusoikeuden toteuttamiseksi. Niihin voisi sisältyä mm. se, että eduskunta voisi päättää valtioneuvoston päätöksen kumoamisesta osittain alueellisen rajauksen osalta. Näiden laajempien osallistumisvaihtoehtojen arviointi edellyttäisi Kostiaisen mukaan kuitenkin huolellisempaa asiantuntijavalmistelua ja mahdollisesti perustuslakivaliokunnan kannan kysymistä.

Kostiainen toteaa, että lain valtioneuvostolle suoma alueellinen toimivalta on hyvin laaja ja esittää, että lain 3 §:ään lisättäisiin selvyyden vuoksi valmiuslain 6 §:n 2 momentin tavoin säännös siitä, että valtioneuvoston päätöksessä on mainittava sen alueellinen soveltamisala.

Kostiainen käsittelee lausunnossaan myös sotilaallisesta kriisinhallinnasta annetun lain (211/2006) päätöksentekomenettelyn soveltuvuutta tilanteeseen. Tältä osin Kostiainen katsoo, että laki on eri tyyppinen kuin nyt käsiteltävä laki. Verrattuna jälkitarkastusmenettelyyn sekä kyseisessä laissa tarkoitettu eduskunnalle annettava selonteko että ulkoasiainvaliokunnan kuuleminen ennen päätöksentekoa antavat eduskunnalle selvästi vähemmän vaikutusmahdollisuuksia. Jälkitarkastusmenettely olisi myös kiireellisissä tilanteissa etukäteen tehtävään kuulemiseen nähden joustavampi menettely.

Sisäministeriön vastaus:

Sisäministeriö toteaa, että eduskunnan osallistumisoikeutta koskeva sääntely lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyn aikana. Sen mukaan valtioneuvoston on viipymättä annettava laissa tarkoitetusta rajoituspäätöksestä 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.

Sisäministeriön käsityksen mukaan sääntelyasetelma ei ole rinnasteinen toistaiseksi voimassa oleviin ns. valtuuslakeihin nähden (esim. valmiuslaki ja laki kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta). Arvioinnissa on tarpeen ottaa huomioon, että on kyse lyhyehkön ajan voimassa olevasta ja käyttöalaltaan hyvin rajatusta määräaikaisesta poikkeuslaista. Sisäministeriö katsoo, että eduskunnalla on edellytykset arvioida paitsi sääntelyn välttämättömyyttä myös soveltamisedellytysten potentiaalista täyttymistä jo lakia säätäessään. Sisäministeriö ja Rajavartiolaitos ovat antaneet perustuslakivaliokunnalle ja hallintovaliokunnalle tarvittavan selvityksen ajankohtaisesta turvallisuustilanteesta ja viranomaisten arvioiden perusteena olevista salassa pidettävistä seikoista.

Sisäministeriö toteaa yleisesti, että eduskunnan osallistuminen on tarpeen järjestää niin, että se ei estä tai olennaisesti viivästytä päätöksentekoa mahdollisessa välitöntä reagointia vaativassa

tilanteessa. On myös tärkeää, että eduskunnan osallistuminen perustuu samaan tietoon, joka valtioneuvostolla on käytettävissään päätöstä tehdessään. Sisäministeriö painottaa, että lain mahdollisessa soveltamistilanteessa eduskunnan asianomaisille valiokunnille annettaisiin laissa tarkoitetut, myös salassa pidettävät, tiedot valtioneuvoston päätöksestä ja sen perusteena olevista seikoista. Perustuslakivaliokunnan 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.

Sisäministeriö viittaa hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp ja sitä koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 15/2024 vp todettuun ja katsoo edelleen, että päätöksenteossa ei ole kyse säädösvallan siirtämisestä valtioneuvostolle esimerkiksi perustuslain 23 §:ää vastaavalla tavalla. Tämän vuoksi eduskunnalle ei ole säädetty varsinaista päätöksen jälkitarkastusoikeutta. Merkitystä on annettava myös sille, että laki ei ole sovellettavissa suoraan, vaan lain mukaiset toimenpiteet edellyttävät valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistä käsitystä lain 3 §:n 1 momentin mukaisten korkeiden kriteerien käsillä olosta. Kaikkien 3 §:n 1 momentissa säädettyjen edellytysten on täytyttävä, jotta päätös voidaan tehdä. Lain mahdollista soveltamista koskevaan päätöksentekoon kuuluu keskeisenä osana arvio toimien viimesijaisuudesta eli siitä, että mikään muu keino ei ole tilanteessa riittävä.

Sisäministeriö toteaa, että kansallista turvallisuutta koskevien päätösten perustana on toimivaltaisten turvallisuusviranomaisten virkavastuulla tuottama, puolueettomasti laadittu, objektiivinen ja ajantasainen tilannekuva. Perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi on aina tilannesidonnaista ja tapauskohtaista. Ajantasainen tilannekuva on siten olennainen arvioitaessa, onko vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle olemassa ja minkälaisia toimenpiteitä sen hallitseminen edellyttää. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset edellyttävät myös sitä, että kussakin tilanteessa valitaan käytettävissä olevien tietojen perusteella lievimmät perusoikeusrajoitukset sisältävä, mutta samalla riittävän tehokas vaihtoehto.

Valtioneuvosto voi lain mukaan päättää toimenpiteistä vain, jos ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Lainkohta ilmentää yleisempää perustuslaista, EU-oikeudesta ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusta, joka koskee perus- ja ihmisoikeusrajoituksia sisältävien toimivaltuuksien käyttämistä. Valtioneuvosto arvioi välttämättömyyttä osana kussakin turvallisuustilanteessa vallitsevaa kokonaisjärjestelyä ja sovellettavaksi tulevien eri lakien mukaisten toimivaltuuksien kokonaisuutta. Valtioneuvoston on lain mukaan kumottava päätös, kun se ei ole enää välttämätön.

Lain mahdollisessa soveltamistilanteessa valtioneuvoston päätöksen välttämättömyys tulisi edellä kuvatulla tavalla arvioitavaksi useassa yhteydessä. Sisäministeriö painottaa, että jo lain 3 §:n 1 momentin sanamuodot varmistavat sen, ettei lain käyttöön turvauduta Kostiaisen viittaamalla tavalla ”varmuuden vuoksi”. Sisäministeriö tuo myös esiin, että oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston päätöksenteon lainmukaisuutta sekä sen osana perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista samoin kuin välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja viimesijaisuuden vaatimusten toteutumista. Tässä yhteydessä tehtävä arviointi on tilannesidonnainen ja siten itsenäinen suhteessa lain säätämisvaiheessa tehtävään arviointiin. Kuten oikeuskansleri on lausunnossaan todennut, tämä osaltaan toimii myös oikeusvaltion turvamekanismina.

Sisäministeriö katsoo, että voimassa olevassa laissa säädetty eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeus käytännössä tarkoittaa eräänlaista valtioneuvoston päätöksen jälkivalvontaa. Vaikka eduskunnalle ei muodollisesti ole säädetty sitovaa päätöksentekovaltaa asiassa, mahdollisilla valiokuntien lausunnoilla tai hallintovaliokunnan mietinnöllä ja siihen sisältyvillä

lausumilla olisi tosiasiassa merkittävä vaikutus valtioneuvoston päätöksenteossa. Sisäministeriö toteaa, että Kostiaisen esittämä eduskunnan suppea jälkitarkastusoikeus, eli päätöksenteko siitä, saako valtioneuvoston päätös jäädä voimaan vai onko se kumottava, sopisi melko huonosti yhteen lain sääntelyn kanssa siitä näkökulmasta, että valtioneuvoston päätös voidaan tehdä korkeintaan kuukaudeksi kerrallaan. Enintään kuukauden voimassaoloaika on aiemmin katsottu tarkoituksenmukaiseksi, koska kyse on merkittävästä perus- ja ihmisoikeuksiin vaikuttavasta päätöksestä, jonka välttämättömyys tulee tarkoin arvioida suhteessa ajankohtaiseen turvallisuustilanteeseen. Myös muut Kostiaisen ehdottamat vaihtoehdot muuttaisivat lain säätämisvaiheessa tarkkaan harkittuja menettelytapoja olennaisesti, minkä vuoksi niitä ei voida pitää tässä yhteydessä perusteltuina.

Toisin kuin Kostiainen katsoo, valtioneuvoston mahdollisuus päättää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta ei ole itsessään ristiriidassa syrjinnän kiellon tai oikeusturvavaatimusten kanssa. Sisäministeriö toteaa, että eduskunta on lakia säätäessään ja päätöksentekovallan valtioneuvostolle osoittaessaan ottanut huomioon myös nämä näkökohdat. Nyt käsiteltävänä oleva laki ei ole myöskään Kostiaisen esittämällä tavalla sellainen valtuuslaki, jossa ”valtuutetaan hallintoviranomaiset poikkeamaan perusoikeuksista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä”. Poikkeukset sisältyvät jo lain säännöksiin. Laissa säädetään esimerkiksi selkeät edellytykset rajavartiomiesten toimenpiteille ja poikkeusperusteiden arvioinnille. Viranomaisten toiminta sisältää aina jossakin määrin harkintavaltaa yksittäisissä tilanteissa.

Sisäministeriö oikaisee Kostiaisen hallituksen esityksen HE 53/2024 vp perusteluista saaman käsityksen, jonka mukaan esityksessä olisi todettu, etteivät valtioneuvoston päätökset ole valituskelpoisia. Kuten kyseisessä esityksessä todetaan, oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain 8 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuoikeus määräytyy näissä tapauksissa lain 7 §:n 1 momentin mukaan. Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään. Se, että korkein hallinto-oikeus on tapauksessa KHO:2024:27 katsonut, ettei muutoksenhakijoilla ollut asiassa valitusoikeutta, liittyy ainoastaan kyseisessä tapauksessa esitettyihin tosiseikkoihin.

Yhteenvetona sisäministeriö toteaa, että voimassa olevan lain mukainen sääntely eduskunnan osallistumisoikeudesta voidaan katsoa edelleen riittäväksi sekä valtiosääntöoikeudellisesti että tosiasiallisesti. Valittu ratkaisu täyttää ne vaatimukset, joita eduskunnan osallistamiselta voidaan poikkeuksellisen nopeaa päätöksentekoa ja siihen perustuvaa operatiivista toimintaa edellyttävissä käytännön tilanteissa edellyttää.