EDUSKUNNAN OIKEUSASIAMIES

Eduskunta, Perustuslakivaliokunta

LAUSUNTO

29.9.2026

Viite: Perustuslakivaliokunnan kokous keskiviikkona 30.9.2026 klo 8.30 (HE 148/2026 vp)

EOAK/7540/2026

Kuulemispyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan kahdella vuodella 31.12.2028 asti. Lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen on antanut lain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 53/2024 vp) lausuntonsa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (EOAK/2962/2024 ja EOAK/3722/2024) sekä hallintovaliokunnalle (EOAK/3009/2024). Hän on antanut perustuslakivaliokunnalle lausuntonsa (EOAK/1989/2025) myös lain voimassaolon jatkamisesta 31.12.2026 saakka (HE 18/2025 vp) sekä sisäministeriölle voimassaolon jatkamista koskeneen hallituksen esityksen luonnoksesta (EOAK/1011/2025).

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) tuli voimaan 22.7.2024. Se oli voimassa vuoden ajan lain voimaantulosta. Lain voimassaoloa kuitenkin jatkettiin 31.12.2026 saakka 27.6.2025 annetulla lailla (368/2025) väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Laissa, jonka voimassaolon jatkamisesta on kysymys, säädetään edellytyksistä, joiden perusteella 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.

Olen 21.8.2026 antanut nyt kysymyksessä olevan hallituksen esityksen luonnoksesta sisäministeriölle lausunnon EOAK/5903/2026. Luonnosvaiheen jälkeen hallituksen esityksen perusteluja on jonkin verran täydennetty. Esityksen suhdetta rajavartiolain 16 §:ään ja EU:n kriisiasetukseen on avattu hiukan selvemmin, ajankohtaista tilannekuvaa on päivitetty, ja voimassaolon jatkamisen välttämättömyyttä sekä valtioneuvoston seurantavelvollisuutta koskevaa perustelua on vahvistettu.

Luonnosvaiheen lausunnossani esiin nostettu ajatus lain voimassaolon jatkamisesta vain yhdellä vuodella, jotta vaalien jälkeinen uusi eduskunta pääsisi arvioimaan asiaa jo toimikautensa alussa, ei ole johtanut muutokseen. Hallitus esittää edelleen lain voimassaololle kahden vuoden jatkoaikaa.

Huomioni lain suhteesta rajavartiolain 16 §:ään (perusoikeusnäkökulmasta epäjohdonmukainen sääntely-yhdistelmä) on niin ikään jäänyt hallituksen esityksessä ilman erillistä, kohdennettua vastausta, vaikka esityksen soveltamiskynnystä koskevaa perustelua onkin muutoin täsmennetty. Hallituksen esityksessä tehty rajavartiolain 16 §:n ja EU:n kriisiasetuksen avaaminen koskee siis vain niiden tosiasiallisen soveltamisen kuvausta. Esityksessä ei ole vastattu siihen normatiiviseen kysymykseen, jonka olen esittänyt näiden kahden säädöksen keskinäisestä, perusoikeusnäkökulmasta epäjohdonmukaisesta suhteesta.

1 Eräitä yleisiä näkökohtia

Lain voimassaolon jatkamista arvioitaessa on keskeistä tarkastella lain suhdetta rajavartiolain 16 §:ään, jonka nojalla käytännössä koko itäraja on edelleen suljettu.[1] 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**

[1] 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.

vastaan, kun taas rajavartiolain 16 §:n nojalla toteutetun itärajan sulun aikana **hakemusta ei tosiasiassa pysty jättämään** itärajan rajanylityspaikalla. Vaikka tätä eroa voidaan pitää käsitteellisesti merkittävänä, ero ei tosiasiallisilta vaikutuksiltaan ole kovinkaan suuri. Silti rajavartiolain 16 § on säädetty tavallisena lakina, kun taas puheena oleva laki on säädetty perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisena rajattuna poikkeuksena perustuslaista.

Edellä todettu tietynlainen epäjohdonmukaisuus 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.

On syytä pitää mielessä, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan kidutuksen ja epäinhimillisen kohtelun kielto kuuluu palautuskiellon osalta sopimuksen 15 artiklan 2 kappaleen ehdottomiin oikeuksiin, joista ei ole sallittua poiketa edes hätätilassa. Kyse ei siis tältä osin ole tavanomaisesta oikeasuhtaisuusarvioinnista vaan ehdottomasta kiellosta, mikä on syytä pitää mielessä lain soveltamiskäytäntöä ohjattaessa, jotta jatkettavaksi ehdotettavan lain 5 §:n poikkeuksien soveltaminen ei yksittäistapauksessa johda tämän ehdottoman kiellon vastaiseen lopputulokseen.

Tähän liittyen on syytä palauttaa mieliin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) suuren jaoston ratkaisu N.D. ja N.T. v. Espanja (8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020), joka on toistaiseksi keskeisin ratkaistu ennakkopäätös joukkoluonteisten, voimakeinoin toteutettujen rajanylitysyritysten arvioinnista Euroopan ihmisoikeussopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklan (ulkomaalaisten joukkokarkotuksen kielto) kannalta. Ratkaisun mukaan valtio voi torjua tällaisen rajanylitysyrityksen ilman yksilöllistä käsittelyä joukkokarkotuksen kieltoa loukkaamatta, edellyttäen että valtio tosiasiallisesti tarjoaa aidon ja tehokkaan (”genuine and effective”) pääsyn lailliseen maahantulo- tai kansainvälisen suojelun hakumenettelyyn eikä valtion oma toiminta ole ollut syynä siihen, että henkilö on turvautunut laittomaan rajanylitykseen (kohta 201).

Nähdäkseni ehdotuksessa ei ole arvioitu jääkö rajavartiolain 16 §:n ja nyt jatkettavaksi ehdotettavan lain yhteisvaikutuksesta tosiasiassa jäljelle mitään aitoa ja tehokasta vaihtoehtoista pääsyä kansainvälisen suojelun hakemiseen itärajalla. N.D. ja N.T. -ratkaisu huomioiden olisi hallituksen esityksessä nähdäkseni ollut tarpeen osoittaa, että tällainen aito ja tehokas vaihtoehto on olemassa.

Tähän havaintoon liittyen on syytä huomioida myös EIT:n (jaoston) ratkaisu A.A. ja muut v. Pohjois-Makedonia (55798/16 ja 4 muuta, 5.4.2022), jossa N.D. ja N.T. -ratkaisun ”oman menettelyn” poikkeusta sovellettiin laajemmin. Toisin kuin N.D. ja N.T. ratkaisussa, hakijat eivät olleet käyttäneet voimaa, ja tuomioistuin katsoi silti pelkän luvattoman rajanylitysyrityksen riittävän laukaisemaan poikkeuksen, minkä lisäksi se

hyväksyi valtion väitteen vaihtoehtoisen laillisen reitin olemassaolosta ilman, että väitettä olisi näytetty toteen (kohta 122). Ratkaisua on tästä syystä kritisoitu voimakkaasti ”aidon ja tehokkaan pääsyn” -vaatimuksen muuttumisesta näennäiseksi. Ratkaisu on jaoston, ei suuren jaoston, ratkaisu, eikä sen lopullista painoarvoa voida pitää vakiintuneena ennen kuin vireillä olevat Puolaa, Latviaa ja Liettuaa koskevat suuren jaoston asiat on ratkaistu. Se osoittaa kuitenkin havainnollisesti riskin, joka liittyy siihen, että vaihtoehtoisen laillisen reitin olemassaoloa ja sen tosiasiallista toimivuutta ei ole osoitettu.

Palautuskieltoon liittyvässä keskustelussa muut perusoikeudet ovat jääneet vähemmälle huomiolle, mitä osaltaan osoittaa sekin, että edellä todettua rajan sulkemista ei valtiosääntöisessä keskustelussa ole pidetty vastaavan tason ongelmana kuin nyt kysymyksessä olevan lain säätämistä siitä huolimatta, että lain säätämistä alun alkaen perusteltiin myös sillä, että sen tultua voimaan raja voitaisiin mahdollisesti avata. Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 53/2024 vp, s. 45) todettiin tältä osin perusoikeusmyönteisesti seuraavaa:

> ”Ehdotettu sääntely tarkoittaa sitä, että turvapaikkahakemusten vastaanottamista voitaisiin rajoittaa määräaikaisesti, vaikka rajanylityspaikka olisi auki muulle liikenteelle. Tämä mahdollistaisi muiden perusoikeuksien turvaamisen tilanteessa, jossa vaihtoehtona käytännössä olisi rajavartiolain 16 §:n mukainen valtioneuvoston päätös rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi. Tällä tavoin olisi mahdollista turvata muiden rajanylittäjien liikkumisvapautta ja edistää muun muassa perhe-elämän suojaa ja lapsen edun toteutumista tilanteissa, joissa Suomessa asuvan henkilön perheenjäsen tai sukulainen asuu ulkomailla. Muun rajanylitysliikenteen mahdollistaminen edistäisi myös esimerkiksi Suomessa opiskelevien ulkomaalaisten ja Suomessa kiinteistön tai muun ylläpitoa edellyttävän omaisuuden omistajien oikeuksia.”

Pidän sinänsä yllättävänä, että lain voimassaolon jatkamista ei hallituksen esityksessä ole perusteltu vastaavalla tavalla – tai kerrottu, miksei aikaisempi perustelu ole enää relevantti.

On edelleen aiheellista pohtia, missä määrin sinänsä vakiintuneet kansainvälisten sopimusten tulkinnat erityisesti sopimusten soveltamisalan ja menettelyllisten oikeuksien osalta voivat olla kiveen hakattuja uudenlaisissa soveltamistilanteissa. Tähän liittyy myös prejudikaattien (lähinnä EIT:n ratkaisut) merkitys ja pysyvyys olosuhteiden muuttuessa.

Kuten hallituksen esityksessä on mainittu (s. 14), EU:n komissiokin on tiedonannossaan (COM(2024) 570 final) todennut, että EU:n turvallisuusympäristö on muuttunut dramaattisesti verrattuna ajankohtaan, jolloin sovellettavat kansainvälisen oikeuden välineet hyväksyttiin, ja tämä voi komission mukaan olla tarpeen ottaa huomioon niitä sovellettaessa.

Komissio antoi 29.1.2026 tiedonannon COM(2026) 45 final (”Eurooppalainen turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallintastrategia”), joka jatkaa ja täsmentää tiedonannon COM(2024) 570 final linjaa. Uusimmassa tiedonannossa todetaan muun muassa seuraavaa:

> ”Hybridiuhat, jotka liittyvät maahantulijoiden välineellistämiseen ja siihen, että Venäjä ja Valko-Venäjä käyttävät muuttoliikettä aseena, ovat pahentuneet entisestään vuodesta 2021 lähtien Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan vuoksi. Unioni ei voi sallia sitä, että vihamieliset toimijat käyttävät väärin unionin arvoja ja periaatteita, kuten oikeutta turvapaikkaan, ja heikentävät toimenpidekokonaisuutta, johon unionin sisältyy demokraattisia muun järjestelmiä.”

Tiedonannossa korostetaan kuitenkin, että jäsenvaltioiden toimien on tapahduttava perusoikeuksia kaikilta osin kunnioittaen sekä EU:n lainsäädäntöä ja kansainvälisiä velvoitteita, kuten palauttamiskiellon periaatetta, kaikilta osin noudattaen.

Euroopan neuvoston ministerikomitea antoi 15.5.2026 julistuksen (Chişinău Declaration), jossa on todettu muun ohella seuraavaa:

> “16. There are significant, complex, migration-related challenges in various member States which were either unforeseen at the time the Convention was drafted or have evolved significantly since then. The failure to address these challenges adequately may weaken public confidence in the Convention system.”

> “39. Instrumentalisation of migration creates challenges with respect to States Parties’ fundamental duty to protect everyone within their jurisdiction, to protect their borders and to maintain national security and public order. The concept of “democracy capable of defending itself,” as developed in the case law of the Court, may be relevant when States Parties face instrumentalisation of migration. A hostile State or other actor cannot be allowed to undermine European democracies and the values on which the Convention is founded and to abuse the system that it was established to protect.”

Hallituksen esityksessä julistus nostetaan esiin osana kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita (otsikko 2.6.2). Julistuksen oikeuslähdeopillinen painoarvo on kuitenkin toistaiseksi epäselvä, eikä sitä ole syytä esittää sen vahvempana kuin mitä se on. Kun siihen esityksessä viitataan, olisi siinä nähdäkseni tullut myös ottaa selkeämmin kantaa miten tämä ”itsensä puolustamiseen kykenevän demokratian” -oppi suhteutuu nyt kysymyksessä olevaan lakiin. Nyt hallituksen esityksessä ei nähdäkseni riittävästi perustella, miksi juuri tämän lain voimassaolon jatkaminen olisi sellainen välttämätön toimi, jota Suomi demokratiana tarvitsisi puolustautuakseen välineellistettyä maahantuloa vastaan, varsinkin kun otetaan huomioon, että rajavartiolain 16 §:n nojalla toteutettu rajan sulkeminen on koko ajan ollut käytössä sen rinnalla.

Kuten hallituksen esityksessä (s. 18) on todettu ”välineellistetty maahantulo” on ollut 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; 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. Ratkaisuja ei ole vielä annettu, mutta on arvioitu, että ne saataisiin vuoden 2026 loppuun mennessä tai vuoden 2027 alkupuolella.

2 Suhteesta EU:n kriisiasetukseen

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, asian arviointiin liittyvä oikeudellinen viitekehys ei ole olennaisesti muuttunut lain säätämisen ja sen voimassaolon ensimmäisen jatkamisen jälkeen. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja odotellaan edelleen. Edellä jo mainitut EU:n komission tiedonannot ja Euroopan neuvoston ministerikomitean julistus ovat kuitenkin nostaneet esiin sen, että olosuhteiden muutokset, käytännössä ennen muuta muuttoliikkeen välineellistäminen, ovat luoneet tarpeen tarkastella vanhoihin kansainvälisiin sopimuksiin perustuvia tulkintoja uudessa valossa – ja ellei näin tehdä, yleinen luottamus sääntöihin ja sopimuksiin perustuvan järjestelmän toimivuuteen saattaa heiketä.

Euroopan unionin uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (jäljempänä pakti) muodostavat säädökset tulivat voimaan 11.6.2024, ja niitä on pääsääntöisesti sovellettu 12.6.2026 alkaen. Paktin soveltamisen alettua suurin osa turvapaikka-asioita koskevasta lainsäädännöstä on suoraan sovellettavaa EU-lainsäädäntöä. Täydentävä kansallinen lainsäädäntö tuli voimaan 12.6.2026.

Nähdäkseni paktin voimaantulon myötä kansallinen liikkumavara näissä kysymyksissä on entisestään kaventunut. Edellä viitatussa EU:n komission tiedonannossa (COM(2026) 45 final) tosin todetaan nimenomaisesti, että jäsenvaltioiden toimien on tapahduttava perusoikeuksia ja kansainvälisiä velvoitteita täysimääräisesti kunnioittaen myös silloin, kun ne kohdistuvat muuttoliikkeen välineellistämiseen. Nyt voimassaololtaan jatkettavaksi ehdotettava rajaturvallisuuslaki mahdollistaa kansainvälisen suojelun hakemuksen vastaanottamatta jättämisen kokonaan, minkä yhteensovittamista kriisiasetuksen vaatimusten kanssa ei ole esityksessä selkeästi arvioitu. Ongelma ei ole uusi, mutta se on paktin ja sen osana kriisiasetuksen tultua sovellettavaksi entistä ilmeisempi. Unionin oikeus sääntelee nyt nimenomaisesti niitä tilanteita, joita varten laki on säädetty, eikä hallituksen esityksessä edelleenkään oteta tähän kehitykseen riittävän selkeästi kantaa.

Paktiin sisältyy kriisiasetus, Crisis and Force Majeure Regulation (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1359). Se on yksi paktin keskeisistä säädöksistä. Kriisiasetuksen tarkoituksena on mahdollistaa jäsenvaltioille erityisiä menettelyjä tilanteissa, joissa:

- maahan kohdistuu poikkeuksellisen voimakas muuttoliikepaine,
- kyseessä on muuttoliikkeen välineellistäminen (instrumentalisation) tai
- muu force majeure -tilanne vaikeuttaa järjestelmän normaalia toimintaa.

Muuttoliikkeen välineellistämisellä tarkoitetaan asetuksessa tilannetta, jossa jokin kolmas maa tai vihamielinen valtiosta riippumaton toimija kannustaa kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä siirtymään ulkorajoille tai jäsenvaltioon tai helpottaa sitä, silloin kun tavoitteena on horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja kun tällaiset toimet ovat omiaan vaarantamaan jäsenvaltion keskeiset tehtävät, myös yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu (s. 12) kriisiasetukseen tai paktin muihin säädöksiin ei kuitenkaan sisälly säännöksiä, joiden perusteella voitaisiin tehokkaasti torjua tai estää sitä, että vieras valtio hyväksikäyttää maahantulijoita tarkoituksenaan horjuttaa kohdevaltion kansallista turvallisuutta tai täysivaltaisuutta.

Riippumatta tästä havainnosta pidän tarpeellisena korostaa, että kriisiasetus on suoraan sovellettava unionin asetus. Asetuksen 2 artiklan 1 kohdan mukaan myös silloin, kun asetuksessa tarkoitettuja erityisjärjestelyjä otetaan käyttöön, jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoiden perusoikeuksia kunnioitetaan. Tätä vaatimusta on vaikea sovittaa yhteen sen kanssa, että nyt jatkettavaksi ehdotettava laki mahdollistaa kansainvälisen suojelun hakemuksen ottamatta jättämisen kokonaan lain 5 §:ssä säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Katson, että hallituksen esityksessä olisi tullut ottaa nimenomaisesti kantaa siihen, miten jatkettavaksi ehdotettava laki on sovitettavissa yhteen EU:n kriisiasetuksen 2 artiklan 1 kohdan kanssa, ja siihen, millä perusteella Suomi katsoo voivansa olla noudattamatta asetusta niiltä osin kuin tässä laissa tarkoitetut toimivaltuudet otetaan käyttöön.

Hallituksen esityksessä esitetty havainto on kuitenkin lähtökohtaisesti oikea siltä osin kuin kyse on tilanteesta, jossa pääsyn salliminen sinänsä muodostaa uhan: kriisiasetus antaa jäsenvaltiolle lisäaikaa ja menettelyllistä joustoa – muun muassa hakemusten rekisteröintiajan pidentämisen enintään neljään viikkoon sekä raja- ja palautusrajamenettelyn keston pidentämisen kuudella viikolla – mutta sen soveltamisalan puitteissa pääsy kansainvälisen suojelun hakumenettelyyn säilyy. Voimassaololtaan jatkettavaksi ehdotettava laki sen sijaan mahdollistaa pääsyn epäämisen kokonaan rajatulla alueella ja henkilön poistamisen maasta ilman, että hakemusta otetaan vastaan, lain 5 §:ssä säädettyjä poikkeuksia lukuun ottamatta. Tämä ei kuitenkaan poista edellä todettua yhteensopivuuskysymystä.

Kriisiasetuksen ja ehdotettavan lain oikeusperusta ja intensiteetti poikkeavat siten toisistaan olennaisesti. Kriisiasetus on osa unionin turvapaikkasäännöstöä, ja sen mukaisten menettelyiden käyttöönotto edellyttää jäsenvaltion pyyntöä ja neuvoston täytäntöönpanopäätöstä. Voimassaoloajaltaan jatkettavaksi ehdotettava laki perustuu SEU 4 artiklan 2 kohdan ja SEUT 72 artiklan mukaiseen kansallisen turvallisuuden varaukseen, ja sen soveltamisesta päätetään kansallisesti ilman EU-tason ennakkoedellytystä.

Nyt kysymyksessä olevan lain 3 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan rajoituspäätöksen edellytyksenä on, etteivät muut keinot ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Kriisiasetuksen mukaiset joustot ovat tässä tarkoitettu unionin oikeuden mukainen muu keino, jonka riittämättömyys tulisi kussakin soveltamistilanteessa pystyä osoittamaan perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluvan välttämättömyysvaatimuksen mukaisesti.

Esitys ei kuitenkaan erittele, missä kohden kriisiasetuksen mukaiset joustomahdollisuudet päättyvät ja ehdotettavan lain soveltamiskynnys alkaa, eikä siinä käsitellä, tulisiko kriisiasetuksen mukaista pyyntöä harkita tai valmistella ennen ehdotettavan lain soveltamista mahdollisessa tilanteessa. Katson, että lievimmän riittävän keinon periaatteen mukaisesti kriisiasetuksen mukaiset toimet ovat lähtökohtaisesti ensisijaisia niin kauan kuin tilanne on hallittavissa käsittelykapasiteettia ja -aikoja joustavoittamalla pääsyn kansainvälisen suojelun hakumenettelyyn säilyessä, ja että ehdotettavan lain soveltaminen tulee kysymykseen vasta, kun tilanteen luonne – esimerkiksi painostuksen intensiteetti – on sellainen, ettei käsittelyn joustavoittaminen enää riitä turvaamaan täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta.

Tunnistan kuitenkin, että jatkettavaksi ehdotettavalle laille voi olla itsenäinen tarve myös tilanteissa, joissa kriisiasetuksen mukaisia keinoja ei ole tosiasiallisesti saatavilla – ainakaan riittävän nopeasti. Asetuksen 4 artiklan mukainen neuvoston täytäntöönpanopäätös edellyttää unionitason poliittista päätöksentekoa, jonka saaminen esimerkiksi poliittisen erimielisyyden vuoksi tai muusta syystä saattaa osoittautua epävarmaksi tai riittämättömän nopeaksi torjumaan äkillisesti kärjistyvää painostusta. Samoin on mahdollista, että asetuksen tarjoamat joustot – rekisteröinti- ja käsittelyaikojen pidentäminen – osoittautuisivat sisällöllisesti riittämättömiksi tilanteessa, jossa itse pääsyn salliminen sellaisenaan muodostaisi konkreettisen uhan.

Olen luonnosvaiheen lausunnossani katsonut, ettei edellä todettu kuitenkaan poista tarvetta arvioida ja perustella lakia säädettäessä nimenomaisesti, minkälaisissa tilanteissa unionin oikeuden mukaiset keinot arvioidaan tosiasiallisesti riittämättömiksi tai saavuttamattomiksi ja milloin kansallisen poikkeuslain soveltaminen sen vuoksi tulee kysymykseen. Esitykseen on tältä osin lisätty (s. 15) yleisluonteinen toteamus siitä, ”ettei kriisiasetuksen avulla voida torjua sitä, että vieras valtio hyväksikäyttää

maahantulijoita tarkoituksenaan horjuttaa Suomen kansallista turvallisuutta tai täysivaltaisuutta”. Esitys ei kuitenkaan sisällä täsmennystä siitä, missä tilanteissa unionin oikeuden keinot arvioidaan tosiasiallisesti riittämättömiksi.

Toteamus saattaa osaksi perustua sellaiseen salassa pidettävään tietoon, jota minulla ei ole käytössäni. Toivon, että valiokunta on saanut tästä tarpeelliset mahdollisesti salassa pidettävät selvitykset voidakseen arvioida väitteen perusteet asianmukaisesti.

3 Voimassaoloajan pidentäminen kahdella vuodella

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 oli voimassa vuoden ajan lain voimaantulosta. Sen jälkeen lain voimassaoloa jatkettiin 31.12.2026 saakka eli hieman yli 1 vuodella ja 5 kuukaudella. Nyt ehdotetaan kahden vuoden jatkoaikaa, josta suurin osa ulottuisi keväällä 2027 valittavan uuden eduskunnan toimikaudelle.

Kun lain voimassaoloa jatkettiin ensimmäisen kerran perustuslakivaliokunta totesi lausuntonsa PeVL 14/2025 vp kohdassa 20, että poikkeukset perustuslaista on ensisijaisesti pyrittävä säätämään voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina (ks. myös PeVM 10/1998 vp, s. 23/I), jos poikkeuslakeja ylipäätänsä käytetään kansallisissa yhteyksissä. Pidän selvänä, että poikkeuksen ajallinen kesto on säädettävä mahdollisimman lyhyeksi. Keskeistä perustuslakivaliokunnan mielestä joka tapauksessa on, että lain ja myös sen voimassaoloajan välttämättömyys voidaan perustella (PeVL 14/2025 vp, kohta 21).

Aikaisempaa pidemmän voimassaolon jatkon välttämättömyyttä ei hallituksen esityksessä ole perusteltu kovinkaan yksityiskohtaisesti. Sivulla 27 on todettu, että lain kokonaisvoimassaoloaikaa voidaan pitää välttämättömänä, kun otetaan huomioon, että turvallisuustilanteen muutos on osoittautunut pitkäaikaiseksi. Ei kuitenkaan voitane pitää ylimitoitettuna, että kysymyksessä olevan poikkeuslain voimassaolon jatkamisen välttämättömyyttä arvioitaisiin vuosittain, vaikka nyt näyttäisikin todennäköiseltä, että turvallisuustilanne rajalla ei ole muuttumassa.

Myös se, että nykyisen eduskunnan toimikausi on päättymässä voi käsitykseni mukaan vaikuttaa voimassaolon jatkamisen pituuteen. Onhan nyt tarkoitus säätää lain voimassaolon jatkamisesta perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa nopeutetussa menettelyssä ja siis sivuuttaa perustuslain 73 §:n 1 momentin mukainen, ns. normaali perustuslainsäätämisjärjestys, joka mahdollistaisi sen, että perustuslain muutoksesta voitaisiin käydä normaaleihin eduskuntavaaleihin liittyvä julkinen keskustelu ja äänestäjät saisivat näin äänioikeuttaan käyttämällä osallistua perustuslain muuttamismenettelyyn (PeVM 4/2018 vp, s. 11 ja PeVL 14/2025 vp, k 26).

En pidä parlamentaarisen demokratian toiminnan kannalta arvioituna ihanteellisena, että uusi eduskunta pääsisi säännönmukaisessa järjestyksessä päättämään nyt kysymyksessä olevan runsasta keskustelua herättäneen lain voimassaolon mahdollisesta jatkamisesta vasta toimikautensa keskivaiheilla.

Koska lain voimassaolo päättyy vuoden 2026 lopussa, on sinänsä selvää, että lain voimassaolon jatkaminen keskeytyksettä edellyttää perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä. Perustuslakivaliokunta on lakia säädettäessä ja sen voimassaoloa jatkettaessa katsonut, että lakiesityksen kiireelliseksi julistamiselle oli poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta ja että kysymyksessä oli myös pakottava tilanne (PeVL 26/2024 vp, kohta 72 ja PeVL 14/2025 vp, kohta 29). Tältä osin tilanne ei liene muuttunut.

Voimassa oleva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Koska nyt on kysymys vain lain voimassaolon jatkamisesta, eikä lakiin ehdoteta sisällöllisiä muutoksia, lain voidaan lähtökohtaisesti katsoa sisällöllisesti täyttävän kaikki valtiosääntöiset reunaehdot.

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 arviota, jonka nojalla välineellistetyn maahantulon potentiaalinen uhka on vähintään samalla tasolla kuin voimassa olevaa lakia säädettäessä. Perustuslakivaliokunnan tuolloin tekemää arviota vastaavasti lain voimassaolon jatkamiselle on siten katsottava olevan välttämätön tarve.

Kiinnitän kuitenkin huomiota siihen, ettei esityksen välttämättömyyttä arvioitaessa ole käsitelty kunnolla sitä, miksi poikkeuksellinen toimivaltuus on edelleen tarpeen tavanomaisen sääntelyn rinnalla. Esityksen mukaan rajanylityspaikkojen sulkeminen rajavartiolain 16 §:n nojalla on koko lain voimassaolon ajan riittänyt pysäyttämään välineellistetyn maahantulon ilmiön, eikä sitä ole levinnyt sulkujen ulkopuolelle.

Tätä taustaa vasten pelkkä toteamus uhkatason säilymisestä korkeana ei vielä osoita, että juuri väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain mukaisille, maastorajalle ja väkivaltaiseen tunkeutumiseen kohdistuville toimivaltuuksille olisi edelleen välttämätön tarve niiden rinnalla. Mitä pidemmäksi poikkeuksellista toimivaltuutta koskeva voimassaoloaika kerrallaan ehdotetaan, sitä perustellumpi tulisi olla myös arvio siitä, miksi tavanomainen sääntely ei toistaiseksi osoitetusta riittävyydestään huolimatta korvaa poikkeuksellista sääntelyä.

Juuri tämä avoimeksi jäänyt kysymys tavanomaisen sääntelyn tähänastisen riittävyyden ja poikkeuksellisen toimivaltuuden tarpeellisuuden välisestä suhteesta on yksi niistä valtiosääntöisistä syistä, joiden vuoksi jäljempänä esittämäni kahta vuotta lyhyempi voimassaolon jatkoaika olisi perusteltu. Yleisemminkin katson, että kun raja on rajavartiolain 16 §:n nojalla jo käytännössä kokonaan suljettu, on tässä tilanteessa äärimmäisen vaikeaa osoittaa, että juuri tässä laissa tarkoitetuille, pidemmälle meneville toimivaltuuksille olisi vielä erikseen välttämätön tarve. Hallituksen esityksessä ei tähän kysymykseen oteta riittävästi kantaa.

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.

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä **määräaikaisten poikkeuslakien voimassaoloajan kestoa koskevia kannanottoja** on niukasti ja vain väylämaksulain kohdalla on nähdäkseni ollut kysymys viranomaiselle määräajaksi annetusta päätöksentekovaltuudesta ja sen olemassaolon kestosta kuten periaatteessa nyt kysymyksessä olevassa laissakin. 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. Pidän todennäköisenä, että viimeistään vuoden 2027 aikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antaa ratkaisuja, joilla voi olla merkitystä asian arvioinnissa. Näin ollen kahta vuotta lyhyempikin aika todennäköisesti riittäisi oikeustilan selkiytymiseen.

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.

Vaikka kahden vuoden jatkoajan säätäminen lain voimassaololle olisi edellä mainittujen perustuslakivaliokunnan kannanottojen perusteella mahdollista, olisi edellä esittämistäni valtiosääntöisistä syistä perustellumpaa tyytyä ensisijaisesti säätämään lain voimassaololle esimerkiksi yhden vuoden jatkoaika ja antaa uuden hallituksen ja eduskunnan arvioida, onko voimassaolon jatkaminen vielä senkin jälkeen välttämätöntä.

Vähintään tulisi eduskunnalla säilyttää tosiasiallinen ja ajantasainen mahdollisuus arvioida lain tarpeellisuutta sekä sen soveltamisympäristössä ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkityksellisissä seikoissa tapahtuvaa kehitystä myös pidemmällä voimassaolokaudella. Voimassaoloajan pidentyessä korostuu tarve siihen, että sisäministeriö ja valtioneuvosto informoivat eduskuntaa riittävän aktiivisesti myös niinä ajanjaksoina, joina rajoituspäätöstä ei tehdä, jotta eduskunnalla on tosiasialliset tiedolliset edellytykset arvioida lain tarpeellisuutta koko sen pidentyvän voimassaoloajan kuluessa. Tämä koskee erityisesti tietoa turvallisuustilanteen kehityksestä sekä sellaisista EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuskäytännön muutoksista, joilla voi olla merkitystä lain välttämättömyyden arvioinnissa.

4 JOHTOPÄÄTÖKSET

Edellä esitetyn perusteella katson, että hallituksen esityksessä ehdotettu lain voimassaolon jatkaminen on valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävissä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä. Esityksessä ei ehdoteta lain sisältöön muutoksia, ja välineellistetyn maahantulon uhka on esitetyn selvityksen perusteella edelleen vähintään samalla tasolla kuin lakia alun perin säädettäessä.

Pidän kuitenkin edelleen perustellumpana, että lain voimassaoloa jatkettaisiin kahden vuoden sijasta esimerkiksi yhdellä vuodella, jotta keväällä 2027 valittava uusi eduskunta pääsisi arvioimaan asiaa jo toimikautensa alkuvaiheessa ja jotta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen odotettavissa olevat ratkaisut voitaisiin ottaa huomioon oikeustilan selkiydyttyä.

Kiinnitän valiokunnan huomiota siihen, että seuraavat kysymykset ovat jääneet esityksessä avoimiksi:

- lain suhde rajavartiolain 16 §:ään perusoikeusnäkökulmasta epäjohdonmukaisena sääntely-yhdistelmänä, mukaan lukien kysymys siitä, jääkö näiden kahden säädöksen yhteisvaikutuksesta jäljelle Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä (N.D. ja N.T. v. Espanja) tarkoitettua aitoa ja tehokasta vaihtoehtoista pääsyä kansainvälisen suojelun hakumenettelyyn;
- missä kohden EU:n kriisiasetuksen mukaiset joustomahdollisuudet päättyvät ja ehdotettavan lain soveltamiskynnys alkaa sekä mikä on kriisiasetuksen sallima kansallinen liikkumavara, sekä
- esityksen väite siitä, ettei kriisiasetuksella voida torjua vieraan valtion pyrkimystä horjuttaa Suomen kansallista turvallisuutta. Väitteen perusteita ei ole esityksessä riittävästi avattu.

Näiden kysymysten ratkaisematta jättäminen ei estä esityksen hyväksymistä nyt käsillä olevassa muodossa, mutta ne tulisi ottaa huomioon lain voimassaolon mahdollista edelleen jatkamista harkittaessa.

Oikeusasiamies
Jari Råman

Esittelijäneuvos
Jarmo Hirvonen

Asiakirja on hyväksytty sähköisesti asianhallintajärjestelmässä.