OTT, VT

Petri Jääskeläinen

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

LAUSUNTO

29.9.2026

HALLITUKSEN ESITYS HE 148/2026 VP EDUSKUNNALLE LAIKSI VÄLIAIKAISISTA TOIMENPITEISTÄ VÄLINEELLISTETYN MAAHANTULON TORJUMISEKSI ANNETUN LAIN 7 §:N MUUTTAMISESTA

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt minulta kirjallista asiantuntijalausuntoa ja kutsunut kuultavaksi valiokunnan kokoukseen 30.9.2026 klo 8.30 viiteasiassa. Esitän lausuntonani seuraavan.

1. HALLITUKSEN ESITYS

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

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) tuli voimaan 22.7.2024 ja oli alun perin voimassa vuoden. Vuonna 2025 lain voimassaoloa jatkettiin 31.12.2026 asti (368/2025).

Laissa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Lakia ei ole toistaiseksi sovellettu.

Olen eduskunnan oikeusasiamiehenä antanut lain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 53/2024 vp) lausuntoni eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (EOAK/2962/2024 ja EOAK/3722/2024) sekä hallintovaliokunnalle (EOAK/3009/2024). Olen antanut lausuntoni perustuslakivaliokunnalle (EOAK/1989/2025) ja hallintovaliokunnalle (EOAK/2175/2025) myös hallituksen esityksestä HE 18/2025 vp, jolla lain voimassaoloa ehdotettiin jatkettavaksi 31.12.2026 asti.

Arvioin nyt puheena olevaa hallituksen esitystä pääosin samalla tavalla kuin aikaisemmissa lakia koskevissa lausunnoissani.

2. YLEISIÄ NÄKÖKOHTIA OIKEUSVALTION KEINOISTA VÄLINEELLISTETYN MAAHANTULON TORJUNNASSA

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

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

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

Lakia säädettäessä arvioin tilannetta 29.5.2024 perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa seuraavasti:

> ”Suomi on siis tilanteessa, jossa vieras valtio, joka itse ei noudata mitään sääntöjä, käyttää vaikuttamisessaan hyväkseen kansainvälisissä sopimuksissa, EU-oikeudessa ja perustuslaissa

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

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

Suomen perustuslain 1 § 1 momentissa vahvistetaan, että Suomi on täysivaltainen tasavalta. **Suomen täysivaltaisuutta** voidaan pitää tietynlaisena kulmakivenä, jonka varaan muu perustuslaki rakentuu. Perustuslakivaliokunnan mielestä kyse on selvästi yhdestä Suomen valtiosäännön perusperiaatteesta ja perustuslain keskeisimmistä ratkaisuista (PeVL 14/2025 vp, kappale 6).

Puheena olevassa laissa on kysymys Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden suojaamisesta. Yhden näkökulman tai viitekehyksen asian arviointiin antaa se, että **Suomen täysivaltaisuuden turvaamiseksi suomalaisten vahvimmatkin perusoikeudet, kuten hengen ja terveyden suoja, saavat äärimmäisissä tilanteissa väistyä**. Yleisen asevelvollisuuden johdosta tämä voi koskea hyvin suurta osaa suomalaisista. Suomen täysivaltaisuutta uhkaavassa tilanteessa myös vaikuttamisen välineenä olevien **maahantulijoiden oikeuksia** tulisi voida tarkastella tässä viitekehyksessä.

Pidän hyvin ongelmallisena ajatusta, että **oikeusvaltion** tulisi olla valmis **luopumaan** täysivaltaisuudestaan ja kansallisesta turvallisuudestaan, jos vihamielisen valtion vaikuttamisen välineenä olevien **maahantulijoiden oikeuksien** täysimääräinen[1] toteuttaminen sitä edellyttää.

Oikeusvaltiosta on usein sanottu, että "Huolehdi oikeusvaltiosta, niin oikeusvaltio huolehtii sinusta" (Take care of the Rule of Law and the Rule of Law will take care of you). **Oikeusvaltiosta ei kuitenkaan voida "huolehtia" sellaisella tavalla, että oikeusvaltio menettää täysivaltaisuutensa ja kansallisen turvallisuutensa, jolloin se ei voi huolehtia jäsenistään, mikä on oikeusvaltionkin perimmäinen tehtävä**.

Perustuslakivaliokunta onkin todennut, että Suomen täysivaltaisuus on välttämätön ennakkoedellytys sille, että Suomi voi ylläpitää perustuslaillisen järjestelmänsä, oikeusvaltion sekä perustuslain keskeiset ratkaisut kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden (PeVL 14/2025 vp, kappale 8).

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

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

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

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

[1] Lain 5 §:ssä säädetyillä poikkeussäännöksillä ja 4 §:n 5 momentissa säädetyllä uudelleenarviointimenettelyllä pyritään turvaamaan maahantulijoiden oikeuksia tietyissä tilanteissa.

Olen viitannut myös **distinktioon** ja **uusien tulkintojen mahdollisuuteen** uudenlaisessa soveltamistilanteessa. Jäljempänä selostettava komission tiedonanto on hyvä osoitus vakiintuneiksi luultujen näkemysten evoluutiosta uudessa tilanteessa.

Distinktiossa toimitaan päinvastaisella tavalla kuin analogiassa eli todetaan ennakkotapauksen ja käsillä olevan tapauksen väliset erot. Asiaan vaikuttavan kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan sääntelyn tarkoitus, päämäärä ja sopimuksia tehtäessä vallinneet olosuhteet ovat sellaisia, jotka nykyisessä tilanteessa saattavat perustellusti oikeuttaa uudenlaiseen tulkintanäkökulmaan. Sopimusten tarkoitus ei ole edistää mahdollisuuksia välineellistettyyn maahantuloon eikä sopimuksia tehtäessä edes tunnettu tällaista ilmiötä. Nyt kysymyksessä olevassa asiayhteydessä **uusia tulkintoja** voidaan perustella poikkeuksellisen vahvoilla argumenteilla.

Perustuslakivaliokunta onkin pitänyt 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 (PeVL 14/2025 vp, kappale 17).

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

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

Kysymyksessä oleva laki rinnastuu merkitykseltään varastoon hankittuun puolustukselliseen asejärjestelmään – kuten vaikkapa jalkaväkimiinoihin. **Puolustuksellisen lain** olemassaololla saattaa jo sinällään olla **ennalta ehkäisevä vaikutus** ja vaikuttaa vihamielisen valtion käyttäytymiseen niin, ettei lain toimivaltuuksia mahdollisesti koskaan tarvitse ottaa käyttöön.

3. OIKEUDELLISESTA VIITEKEHYKSESTÄ

Hallituksen esityksen mukaan (mm. s. 11-12 ja 30) lain säätämisajankohdan tilanteeseen verrattuna oikeudellisessa viitekehyksessä **ei ole tapahtunut muutoksia**, **joilla olisi vaikutusta** lain sisältöön tai välttämättömyyteen välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. **Uusi lainsäädäntö**, mukaan lukien EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (**ns. pakti**) muodostavat säädökset ovat tuoneet lisää keinoja maahantulon **hallintaan**, mutta niillä ei ole mahdollista tehokkaasti **torjua** tai ennalta estää välineellistettyä maahantuloa.

Hallituksen esityksessä selostetussa (s. 13-15) **komission tiedonannossa** 11.12.2024 todetaan nimenomaisesti jäsenvaltioiden oikeus kansallisesti säätää toimista, joilla torjutaan muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyviä hybridiuhkia ja vahvistetaan turvallisuutta ulkorajoilla.
Komission kannanoton mukaan jäsenvaltiot voivat ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen uhkilta, joista nyt on kysymys. Koska unionin turvallisuuteen ja jäsenvaltioiden alueelliseen koskemattomuuteen kohdistuva uhka on luonteeltaan vakava ja jatkuva, tiedonannon mukaan **jäsenvaltiot voivat vedota suoraan perussopimusten määräyksiin** eli Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimus) 4 artiklan 2 kohtaan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 72 artiklaan mennäkseen poikkeuksellisesti ja tiukoin edellytyksin pidemmälle kuin EU:n johdetussa oikeudessa tällä hetkellä säädetään.

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

Komissio on korostanut sitä, että EU:n **turvallisuusympäristö on muuttunut dramaattisesti verrattuna ajankohtaan, jolloin sovellettavat kansainvälisen oikeuden välineet hyväksyttiin, ja tämä voi olla tarpeen ottaa huomioon niitä sovellettaessa**. Lisäksi komissio on kiinnittänyt huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut, että tietyt **poikkeukselliset tilanteet vaikuttavat oikeuksien tulkintaan** Euroopan ihmisoikeussopimuksen puitteissa.

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

Nähdäkseni laki, jonka voimassaolon jatkamisesta nyt on kysymys, **täyttää komission tiedonannossa kuvatut vaatimukset**. Komission tiedoksianto vastaa hyvin pitkälti sitä oikeudellista ajattelua ja argumentaatiota, jota olen lausunnoissani ja edellä kohdassa 2 tiivistetysti esittänyt.

On selvää, että **komission tiedoksianto ei ole oikeudellisesti sitova**, mutta yhtä selvää on, että se **ei ole oikeudellisesti merkityksetön**. Komission tiedonantojen katsotaan kuuluvan **ns. soft law -oikeuslähteisiin.**

Hallituksen esityksessä viitataan (s. 17) myös **Euroopan neuvoston ministerikokouksen 15.5.2026 antamaan julistukseen**, joka käsittelee muuttoliikettä ja Euroopan ihmisoikeussopimusta ("Chisinau Declaration").

Julistuksessa tunnustetaan ensimmäistä kertaa Euroopan neuvoston piirissä maahanmuuton välineellistäminen ilmiönä, joka luo haasteita kansalliselle turvallisuudelle. Julistuksessa huomioidaan myös, että maahanmuuton välineellistäminen aiheuttaa haasteita valtioiden perustavanlaatuiselle ("fundamental") velvollisuudelle suojella kaikkia lainkäyttövaltaansa kuuluvia henkilöitä, turvata rajansa sekä ylläpitää kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä. Julistuksessa todetaankin, että vihamielisen valtion tai muun toimijan ei voida sallia horjuttavan eurooppalaisia demokratioita eikä niitä arvoja, joille yleissopimus perustuu, eikä väärinkäyttävän järjestelmää, jonka tarkoituksena on suojella näitä arvoja.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 17-18) lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut uutta **EU-tuomioistuimen** oikeuskäytäntöä, joka olisi merkityksellistä asian arvioinnissa, eikä tuomioistuimessa ole myöskään vireillä tapauksia, joissa olisi kysymys välineellistetystä maahantulosta.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on puolestaan edelleen vireillä useita Latviaa, Liettuaa ja Puolaa koskevia valituksia, joista kolme siirrettiin vuonna 2024 suuren jaoston käsiteltäväksi. Suomelle on myönnetty sivuväliintulo-oikeus näissä asioissa.

4. ARVIOINTI

4.1 Perustuslakivaliokunnan aikaisemmat kannanotot lain voimassaolon jatkamisesta

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi on alunperin säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustuslain 73 §:n mukaisena rajattuna poikkeuksena perustuslaista (PeVL 26/2024 vp, PeVL 29/2024 vp - HE 53/2024 vp). Perustuslakivaliokunta yhtyi (PeVL 26/2024 vp, kappale 17) tuolloisen hallituksen esityksen arvioon siitä, että lakiehdotus oli ristiriidassa Suomen perustuslain erinäisten perusoikeussäännösten kanssa, ja tältä osin myös säätämisjärjestysperusteluissa esitettyyn johtopäätökseen, jonka mukaan lakiehdotusta ei tämän vuoksi voitu käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Valiokunnan mukaan poikkeuslain ala oli käsillä olevassa sääntely-yhteydessä rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen (PeVL 26/2024 vp, kappale 45).

Lain (482/2024) 7 §:n alkuperäisen voimaantulosäännöksen mukaan laki tuli voimaan 22 päivänä heinäkuuta 2024 ja oli **voimassa vuoden voimaantulosta**.

Hallituksen esityksessä HE 18/2025 vp laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta ehdotettiin, että lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Lain sisältöön ei ehdotettu muutoksia. Perustuslakivaliokunta arvioi edelleen, että kyse on perustuslain 73 §:n mukaisesta **rajatusta poikkeuksesta** perustuslakiin. Valiokunnan arvioitavana oli siten kysymys lain **voimassaoloajan pidentämisestä vajaalla puolellatoista vuodella** (PeVL 14/2025 vp, kappale 19).

4.1.1 Poikkeuslakimenettelyn käyttäminen ja voimassaoloajan pituus

Perustuslakivaliokunta arvioi asiaa muun ohella seuraavasti (PeVL 14/2025 vp, kappaleet 20-25):

Perustuslakivaliokunta totesi, että poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain **erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä** (HE 1/1998 vp, s. 125/I, ks. myös esim. PeVL 6/2009 vp, s. 16). Jos poikkeuslakeja käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valiokunnan mukaan **ensisijaisesti** pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis **määräaikaisina** (PeVM 10/1998 vp, s. 23/I).

Perustuslakivaliokunta ei ollut lakia aikaisemmin arvioidessaan nimenomaisesti kiinnittänyt huomiota lain voimassaoloajan täsmälliseen pituuteen. **Perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta käytännöstä ei**

arviointitilanteiden eroavaisuuksien vuoksi **ollut johdettavissa selkeää kannanottoa poikkeuslain voimassaoloajan pituuteen** nyt käsillä olevassa erityislaatuisessa tilanteessa. Keskeistä perustuslakivaliokunnan mielestä oli, että lain ja myös sen voimassaoloajan **välttämättömyys** voidaan perustella.

Valiokunta totesi, että hallituksen esitys perustui **valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävään ja erittäin painavaan tarkoitukseen** torjua vieraan valtion Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä (PeVL 26/2024 vp, kappale 14). Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain **soveltamiskynnys on varsin korkea ja sidottu välttämättömyyteen** (PeVL 26/2024 vp, kappale 33). Valiokunnan mielestä lain voimassaoloajan arvioinnissa vailla merkitystä ei ollut lain säätämisen ja sen soveltamisen aloittamisen **kaksivaiheisuus** eikä se, että lain 3 §:n mukaista **päätöstä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta ei lain voimassaolon aikana ollut tehty**.

Perustuslakivaliokunta yhtyi 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. Lain soveltaminen on sen 3 §:n 1 momentissa tarkoitetulla tavalla viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi (ks. myös PeVL 26/2024 vp, kappale 33). Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua voimassaoloajan pidentämistä **voitiin pitää välttämättömänä**.

Perustuslakivaliokunta katsoi, että pelkkä lain voimassaolon jatkaminenkin laajentaa perustuslakiin tehtyä poikkeusta, eikä lain 7 §:ää voida säätää ns. valtiosääntöoikeudellisen aukkoteorian perusteella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lakiehdotus tuli siten käsitellä **perustuslain 73 §:n mukaisessa lainsäätämisjärjestyksessä**.

4.1.2 Kiireellisen menettelyn käyttäminen

Perustuslakivaliokunta arvioi ehdotuksen kiireellistä käsittelyä seuraavasti (PeVL 14/2025 vp, kappaleet 26-29):

Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista **nopeutettua menettelyä** ei valiokunnan mukaan tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole **poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta** (PeVM 5/2005 vp, s. 6). Valiokunta on pitänyt myös varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin **pakottavissa tilanteissa** ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä (ks. PeVM 10/2006 vp, s. 6). Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukainen menettely mahdollistaa sen, että perustuslain muutoksesta voidaan käydä normaaleihin

eduskuntavaaleihin liittyvä julkinen keskustelu ja että **äänestäjät** saavat näin äänioikeuttaan käyttämällä **osallistua perustuslain muuttamismenettelyyn** (PeVM 4/2018 vp, s. 11).

Perustuslakivaliokunnan mukaan kiireellisen menettelyn poikkeuksellisuutta korostaa sinänsä jo sen käytölle asetettu korkea määräenemmistövaatimus. Kiireellinen menettely ei ole käytettävissä, ellei eduskunnassa ole hyvin laaja yhteisymmärrys perustuslain muutoksen tarpeesta ja sisällöstä (PeVM 4/2018 vp, s. 11).

> Perustuslakivaliokunta oli aiemmin arvioinut kiireelliseksi julistamisen olevan perusteltua perustuslain 10 §:n 4 momentin muutoksen yhteydessä Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja niihin liittyviin epävarmuustekijöihin liittyvillä perusteilla (PeVM 4/2018 vp, s. 10—11). Vastaavasti myös poikkeuslakina säädettyä valmiuslakia oli perusteltua täydentää kiireellisesti hybridiuhkiin liittyvällä sääntelyllä kansainvälisen turvallisuusympäristön äkillisen heikentymisen vuoksi (PeVL 29/2022 vp, kappale 45).

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettua **lakia säädettäessä** valiokunnan mukaan hallituksen esityksessä esitetty selvitys ja perustuslakivaliokunnan saama muu selvitys huomioon ottaen kiireelliseksi julistamiselle oli poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (ks. myös PeVM 5/2005 vp, s. 6), ja kyseessä oli myös pakottava tilanne (ks. myös PeVM 10/2006 vp, s. 6).

Lain voimassaoloa jatkettaessa valiokunta totesi ottaen huomioon lausunnossa sääntelyn välttämättömyydestä esitetty ja myös lain silloisen voimassaoloajan, että **ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä** arvioitavana ollut lain voimassaolon jatkamista koskeva **poikkeuslaki poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei ole**, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus ääntenlaskennassa toteutuu.

4.1.3 Eduskunnan asema

Voimassa olevan lain 3 §:n 3 momentin mukaan **valtioneuvoston on viipymättä annettava** 1 momentissa tarkoitetusta (kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamista koskevasta) päätöksestä **selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle, ulkoasiainvaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle**. Valiokunnat voivat antaa selvityksen johdosta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Hallintovaliokunta voi myös laatia selvityksen pohjalta mietinnön täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan. Sääntely lisättiin lakiin sitä alunperin säädettäessä eduskuntakäsittelyn aikana (HaVM 15/2024vp, s. 17-18 ja 23-25).

Perustuslakivaliokunta painotti laissa säädetyn selvityksen antamisen merkitystä eduskunnan perustuslaissa säädetyn tiedonsaantioikeuden 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).

Hallintovaliokunnan oli perustuslakivaliokunnan mielestä muutenkin **edelleen syytä arvioida eduskunnan asemaa** nyt arvioitavan lain mukaisissa menettelyissä sekä sitä, ovatko eduskunnan vaikutusmahdollisuudet 3 §:n mukaisissa menettelyissä riittäviä. (PeVL 14/2025 vp, kappaleet 30-33)

Perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta **hallintovaliokunta** totesi mietinnössään muun ohella seuraavaa (HaVM 14/2025 vp, s. 16-18):

> Hallintovaliokunta viittaa hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp ja sitä koskevassa valiokunnan 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. - - -
>
> Hallintovaliokunta katsoo, että voimassa olevassa laissa säädetty eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeus käytännössä tarkoittaa eräänlaista valtioneuvoston päätöksen jälkivalvontaa. Menettely ei sellaisenaan vastaa valmiuslain (1552/2011) mukaista jälkitarkastusta, jossa eduskunta voi kumota valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen. Valiokunnan käsityksen mukaan valmiuslain käyttöönottoasetuksissa on kyse sellaisista vaikeasti ennakoitavista tilanteista, joita ei ole voitu tarkemmin arvioida lain säätämisvaiheessa. Sääntelyasetelma ei siten ole täysin rinnasteinen nyt käsiteltävänä olevaan lakiin nähden. Mahdollisilla valiokuntien lausunnoilla tai hallintovaliokunnan mietinnöllä ja siihen sisältyvillä lausumilla voidaan kuitenkin odottaa olevan merkittävä tosiasiallinen vaikutus valtioneuvoston päätöksenteossa, vaikka eduskunnalle ei muodollisesti ole säädetty sitovaa päätöksentekovaltaa asiassa. Valiokunta toteaa, että esimerkiksi 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 laissa katsottu tarkoituksenmukaiseksi, koska kyse on merkittävästä perus- ja ihmisoikeuksiin vaikuttavasta päätöksestä, jonka välttämättömyys tulee tarkoin arvioida suhteessa ajankohtaiseen turvallisuustilanteeseen. - - -
>
> Hallintovaliokunta tähdentää myös, että valtioneuvoston päätös on valituskelpoinen. - - -
>
> Eduskunnan osallistamista koskevaa sääntelyä on voimassa olevaa lakia säädettäessä harkittu tarkoin. Hallintovaliokunta katsoo, että valittu ratkaisu täyttää ne vaatimukset, joita eduskunnan osallistamiselta voidaan poikkeuksellisen nopeaa päätöksentekoa ja siihen perustuvaa operatiivista toimintaa edellyttävissä käytännön tilanteissa edellyttää.

4.2 Lakiehdotuksen arviointi

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

Perustuslakivaliokunnan edellä kohdassa 4.1.1 selostetun aikaisemman kannanoton mukaisesti on selvää, että pelkkä lain voimassaolon jatkaminenkin laajentaa perustuslakiin tehtyä poikkeusta, eikä esityksessä ehdotettua lain 7 §:n muutosta voida säätää ns. valtiosääntöoikeudellisen aukkoteorian perusteella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Lakiehdotus tulee siten käsitellä **perustuslain 73 §:n mukaisessa lainsäätämisjärjestyksessä** rajattuna poikkeuksena perustuslakiin.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 11–12 ja 30) lain säätämisajankohdan tilanteeseen verrattuna **oikeudellisessa viitekehyksessä ei ole tapahtunut muutoksia**, joilla olisi vaikutusta lain sisältöön tai välttämättömyyteen välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Kun voimassa oleva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella, eikä lakiin ehdoteta mitään sisällöllisiä muutoksia, **lain on sisällöllisesti katsottava täyttävän kaikki valtiosääntöiset reunaehdot**.

Hallituksen esityksen mukaan (s. 26 ja 29) **välineellistetyn maahantulon potentiaalinen uhka on vähintään samalla tasolla** kuin lakia säädettäessä ja sen voimassaoloa edellisen kerran jatkettaessa. Perustuslakivaliokunnan aiemmin tekemää arviota vastaavasti lain **voimassaolon jatkamiselle on siten katsottava olevan välttämätön tarve**.

Arvioitavaksi jää näin ollen

(1) onko ehdotettu lain voimassaolon jatkamisen pituus hyväksyttävä,

(2) voidaanko ehdotus käsitellä perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa nopeutetussa menettelyssä ja

(3) onko eduskunnan asema ja vaikutusmahdollisuudet lain mukaisissa menettelyissä riittävät.

Nämä kysymykset liittyvät ja vaikuttavat toinen toisiinsa ja niiden arviontiin voinee vaikuttaa se, että nykyisen eduskunnan toimikausi päättyy huhtikuussa 2027.

4.2.1 Lain voimassaolon jatkamisen pituus

Kun kysymys on perustuslain 73 §:n tarkoittamasta rajatusta poikkeuksesta, jota lain voimassaolon jatkaminen laajentaa, esityksen hyväksyttävyyteen vaikuttaa paitsi **voimassaolon jatkamisen pituus**, myös **voimassaolon kokonaispituus**. Hallituksen esityksessä siis ehdotetaan lain voimassaolon jatkamista kahdella vuodella, jolloin lain kokonaisvoimassaoloaika pitenisi noin neljään ja puoleen vuoteen.

Edellä kohdassa 4.1.1 todetun mukaisesti perustuslakivaliokunnan aikaisemmasta käytännöstä **ei** arviointitilanteiden eroavaisuuksien vuoksi ollut johdettavissa **selkeää kannanottoa poikkeuslain voimassaoloajan pituuteen** nyt käsillä olevassa erityislaatuisessa tilanteessa. Keskeistä perustuslakivaliokunnan mielestä oli, että lain ja myös sen voimassaoloajan **välttämättömyys** voidaan perustella.

Hallituksen esityksessä voimassaoloaikaa on perusteltu seuraavasti (s. 30):

> Ehdotettua voimassaoloaikaa voidaan pitää ajankohtaisen turvallisuustilanteen ja oikeudellisen viitekehyksen sekä niiden kehitysarvioiden perusteella perusteltuna ja välttämättömänä. Myös lain kokonaisvoimassaoloaikaa voidaan pitää välttämättömänä, kun otetaan huomioon, että **turvallisuustilanteen muutos on osoittautunut pitkäaikaiseksi**. Lain tarkoituksena on toimia ennalta estävästi ja varmistaa, että nopeissa ja vakavissa tilannekehityksissä Suomi pystyy välittömästi torjumaan välineellistettyä maahantuloa. Kyse on siten ensisijaisesti varautumisesta vakaviin välineellistetyn maahantulon tilanteisiin. Lisäksi on otettava huomioon, että lain soveltaminen edellyttää erillistä valtioneuvoston päätöstä ja sitä edeltävästi valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistä käsitystä laissa tarkoitettujen korkeiden kriteerien käsillä olosta. **Lain voimassaolo ei siten suoraan tarkoita sitä, että lakia joskus sovellettaisiin**. Mikäli turvallisuustilanne tai oikeustila muuttuisi merkittävästi lain voimassaolon aikana, hallitus arvioisi uudelleen lain voimassaoloa ja sisältöä ja antaisi tarvittaessa eduskunnalle esityksen lain muuttamisesta tai kumoamisesta. Tällä hetkellä turvallisuustilanteessa ei kuitenkaan ole nähtävissä olennaisia muutoksia.

Lain voimassaoloa edellisen kerran jatkettaessa (HE 18/2025 vp) olen perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa pitänyt olennaisena **lain kaksivaiheisuutta**. 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**. Tilanne on tässä suhteessa edelleen sama.

Lain säätämisen ja toimivaltuuksien käyttöönoton kaksivaiheisuus on saman tyyppinen kuin valmiuslaissa. En ole havainnut vastaavaa kaksivaiheisuutta muissa poikkeuslakeina säädetyissä laeissa. Ensin päätetään lain säätämisestä ja vasta myöhemmin mahdollisesta lain soveltamisen aloittamisesta ja toimivaltuuksien käyttämisestä. Valmiuslaki on muutoinkin samantyyppinen kuin nyt puheena oleva laki - valmiuslailla on muun muassa varauduttu Suomeen kohdistuviin hybridiuhkiin. Valmiuslaki on kuitenkin säädetty ns. **pysyväisluonteisena poikkeuslakina**.

Kun lisäksi hallituksen esityksen mukaan välineellistetyn maahantulon **uhka on pitkäkestoinen**, mielestäni lain voimassaolon jatkamiseen kahdella vuodella ehdotuksen mukaisesti **ei ole valtiosääntöoikeudellista estettä**.

Voidaan kuitenkin pohtia, vaikuttaako arviontiin se, että nykyisen eduskunnan toimikausi päättyy huhtikuussa 2027. Tämän vuoksi lain voimassaolon ehdotetusta kahden vuoden **jatkoajasta suurin osa ajoittuu uuden eduskunnan toimikaudelle** ja uudelle hallitukselle.

Tiedossani ei ole tähän kysymykseen liittyvää perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä. Nähdäkseni sama kysymys liittyy periaatteessa kaikkiin lakeihin ja eduskunnan toimikautensa loppupuolella hyväksymiin määräaikaisiin lakeihin. Uusi hallitus voi halutessaan antaa uudelle eduskunnalle esityksen lain muuttamisesta tai kumoamisesta ja asia on mahdollista panna vireille myös kansanedustajan lakialoitteella.

Sinänsä olisi mahdollista, että lain voimassaoloaikaa jatkettaisiin lyhyemmällä ajalla, esimerkiksi vain yhdellä vuodella, jolloin lain voimassaolon jatkamisen harkinta tulisi välttämättä uuden hallituksen ja uuden eduskunnan arvioitavaksi nopeammin.

4.2.2 Kiireellisen menettelyn käyttäminen

Pelkkä lain voimassaolon jatkaminenkin on siis käsiteltävä perustuslain 73 §:n mukaisessa lainsäätämisjärjestyksessä (PeVL 14/2025 vp). Kun seuraavat eduskuntavaalit järjestetään jo vuoden 2027 huhtikuussa, laki olisi sinänsä mahdollista säätää **melko joutuisasti** perustuslain 73 §:n **1 momentin** mukaisessa ns. normaalissa perustuslainsäätämisjärjestyksessä.

Kun lain voimassaolo päättyy 31.12.2026, on kuitenkin selvää, että lain voimassaolon jatkaminen **keskeytyksettä** perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa lainsäätämisjärjestyksessä edellyttää pykälän **2 momentin** mukaista nopeutettua menettelyä.

Kun lakiin liittyvässä oikeudellisessa viitekehyksessä ja välineellistetyn maahantulon potentiaalisessa uhkassa ei hallituksen esityksen mukaan ole tapahtunut muutoksia, ja ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2025 vp sääntelyn välttämättömyydestä esitetyn ja nykyisen lain voimassaoloajan, nähdäkseni **ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä** käsitellä lain voimassaolon jatkamista koskeva poikkeuslaki poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa **kiireellisessä** menettelyssä **ei ole**.

4.2.3 Eduskunnan asema ja vaikutusmahdollisuudet

Hallintovaliokunnan oli perustuslakivaliokunnan mielestä edelleen syytä arvioida eduskunnan asemaa lain mukaisissa menettelyissä sekä sitä, ovatko eduskunnan vaikutusmahdollisuudet 3 §:n mukaisissa menettelyissä riittäviä (PeVL 14/2025 vp, kappaleet 30-33). Perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut hallintovaliokunnan tämän johdosta tekemää arviota (HaVM 14/2025 vp, s. 16-18, josta otteita edellä kohdassa 4.1.3).

Hallituksen esityksessä (s. 22) eduskunnan tiedonsaantioikeutta koskevan sääntelyn katsotaan edelleen olevan riittävä. Valtioneuvosto seuraa lain soveltamisalaan liittyvän Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kehitystä ja tarvittaessa esittää lakiin muutoksia jo ennen määräajan päättymistä.

Totean, että eduskunnalle olisi sinänsä mahdollista säätää esimerkiksi valmiuslaissa säädetyn kaltainen **jälkitarkastusoikeus**, jossa eduskunta voisi päättää, saako valtioneuvoston yleisistunnon päätös kansainväistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta jäädä voimaan.

Kuten hallintovaliokunnan mietinnössä on todettu, valmiuslain sääntelyasetelma ei kuitenkaan ole täysin rinnasteinen nyt käsiteltävänä olevaan lakiin nähden. Toisaalta esimerkiksi sillä hallintovaliokunnan esiin tuomalla seikalla, että jälkitarkastusoikeus "sopisi melko huonosti yhteen lain sääntelyn kannalta siitä näkökulmasta, että valtioneuvoston päätös voidaan tehdä korkeintaan kuukaudeksi kerrallaan", ei mielestäni ole ratkaisevaa merkitystä, kun päätös voidaan tehdä uudelleen rajoittamattoman monta kertaa.

Hallintovaliokunta on tähdentänyt, että valtioneuvoston päätös on **valituskelpoinen**. En kuitenkaan ole täysin vakuuttunut siitä, että jollakulla olisi käytännössä valitusoikeus valtioneuvoston päätöksestä. Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO:2024:27 katsonut, että päätöksessä tarkoitetuilla muutoksenhakijoilla ei ollut valitusoikeutta valtioneuvoston yleisistunnon rajavartiolain nojalla tekemistä päätöksistä Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla olevien rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta. Korkein hallinto-oikeus totesi, että valtioneuvoston yleisistunnon päätöksiä ei ollut nimenomaisesti kohdistettu kehenkään muutoksenhakijoista eikä heidän valitusoikeudestaan sanottuihin päätöksiin ollut myöskään laissa erikseen säädetty. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain yleisen valitusoikeussäännöksen perusteella muutoksenhakijoilla oli siten oikeus valittaa kyseisistä päätöksistä vain, mikäli päätökset vaikuttivat muutoksenhakijoiden oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun välittömästi. Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisemassa asiassa näin ei katsottu olevan. Valitusoikeutta ei voida johtaa pelkästään päätösten välillisistä vaikutuksista.

Eduskunnan aseman ja vaikutusmahdollisuuksien kannalta myös **lain voimassaoloajan pituudella** on merkitystä: mitä lyhyempi lain voimassaoloaika on, sitä nopeammin itse laki ja sen välttämättömyys tulee eduskunnan arvioitavaksi.

Petri Jääskeläinen

Oikeustieteen tohtori, varatuomari