Pauliine Koskelo
1.10.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

HE 148/2026 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Lakiehdotuksessa on kysymys alun perin 22.7.2024 voimaan tulleen väliaikaisen poikkeuslain (482/2024) voimassaolon jatkamisesta ajalle 1.1.2027-31.12.2028 sen sisältöä muuttamatta.

Poikkeuslakiin liittyy kaksi suurta ja vakavaa peruskysymystä, joista ensimmäinen koskee tähän asiayhteyteen vaikuttavien ihmisoikeusvelvoitteiden sisältöä ja toinen perustuslain suhdetta siihen kokonaisuuteen. Poikkeuslain taustalla ovat näiden kysymysten osalta tietynlaiset näkökannat. Olen havainnut olevani molempien suhteen eräänlainen toisinajattelija, joten sillä, mitä jäljempänä totean, ei välttämättä ole merkittävää relevanssia sen arvioinnin kannalta, jota valiokunta nyt on tekemässä, kun kysymys on ainoastaan poikkeuslain voimassaolon jatkamisesta sen sisältöön puuttumatta. Mainitut peruskysymykset vaatisivat mielestäni joka tapauksessa tähänastista enemmän, perusteellisempaa ja kriittisempää ajattelua etenkin ottaen huomioon, minkälaisessa maailmassa ja ympäristössä nykyisin eletään.

Ihmisoikeusvelvoitteiden sisältö

Edellisen pidennyksen yhteydessä antamassani, 8.4.2025 päivätyssä lausunnossa perustuslakivaliokunnalle esitin katsauksen asiayhteyden kannalta merkityksellisiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiin ja tulkintakäytäntöön. En toista sitä, mutta liitän tuon lausunnon tämän oheen. Kuten siitä ilmenee, olennaisesti on nimenomaan kysymys tulkinnoista, sillä EIS ei sisällä määräyksiä oikeudesta turvapaikkaan eikä myöskään palautuskiellosta.

Tämän asiayhteyden kannalta pelkistetysti tulkintakäytäntö tarkoittaa sitä, että kuka tahansa rajan yli pyrkivä on päästettävä maahan, jos hän esittäytyy turvapaikanhakijaksi tai osoittaa pelkoa, jotta voidaan erikseen tutkia, onko turvapaikalle perusteita.

Peruskysymys on, voidaanko tällainen oikeuskäytäntö todellakin erotuksetta ulottaa sellaisiinkin tilanteisiin, joissa vieras valtio organisoi toimintaa syöttämällä tuntemattomia väkijoukkoja rajan yli. Kuten yllä mainitusta aiemmasta lausunnostani ilmenee, oman käsitykseni mukaan näin ei voi olla. Ihmisoikeusvelvoitteita ei ole perusteltua tulkita tavalla, joka siirtäisi todellisen määräysvallan ulkorajasta vieraalle valtiolle ja merkitsisi vakavaa puuttumista kohdevaltion täysivaltaisuuteen ja mahdollisuuksiin hallita kansallista turvallisuuttaan. Valtion oikeus valvoa sitä, kenellä on pääsy sen alueelle, on olennainen osa täysivaltaisuutta. Asian merkitys korostuu erityisesti suhteessa siihen, että ratkaisuvalta rajan ylityksistä tosiasiassa siirtyisi toisen, vieläpä vihamielisen, valtion käsiin.

Jos pääsy ulkorajan yli kaikissa olosuhteissa riippuisi oikeudellisesti yksin siitä, esittääkö rajan yli pyrkivä olevansa turvapaikanhakija, kohdevaltio olisi tosiasiassa suojaton. Ennaltahan ei ole tiedettävissä, keistä vieraan valtion toimesta rajan yli ohjattavissa ryhmissä tai väkijoukoissa mahdollisesti on kysymys ja millaisin aikein he ovat liikkeellä. Velvollisuus olettaa kuka tahansa viattomaksi turvapaikanhakijaksi on todellisuudelle vieras etenkin oloissa, joissa yleinen näkemys on, että emme ole sodassa, mutta emme myöskään rauhassa. ”Copy-pasting” ei ole tällaiseen asiayhteyteen soveltuva tulkintametodi.

EIT ei ole ylikansallinen orgaani, jolle sopimusvaltiot olisivat luovuttaneet suvereniteettiaan, vaan elin, jonka tehtävänä on valvoa lähtökohtaisesti sopimusvaltioiden suostumukseen pohjautuvien sopimusmääräysten noudattamista. Tulkintalinja, joka ilman nimenomaisten sopimusmääräysten tukea antaisi vieraalle valtiolle yksipuolisen vallan syöttää mielensä mukaan ja omien tarkoitusperiensä ajamiseksi väkeä sopimusvaltion alueelle, olisi mielestäni vailla legitimiteettiä.

Tähän liittyvät kysymykset eivät ole olleet EIT:n oikeuskäytännössä arvioinnin kohteena ennen parhaillaan suuressa jaostossa vireillä olevia, HE:ssä mainittuja asioita. Normaalioletusten pohjalta ratkaisujen pitäisi olla odotettavissa lähitulevaisuudessa. Niiden suuntaa tai sisältöä en voi ennakoida, mutta joka tapauksessa ne tulevat vaatimaan tarkkaa luentaa.

Oikeuskäytäntö herättää myös johdonmukaisuuskysymyksiä. EIS on EU-oikeudessakin minimivaatimus. Kuten HE:ssä on selostettu, unionin ns. kriisiasetuksen yhteydessä säädetty Schengenin rajasääntöjen muutos (EU 2024/1717) mahdollistaa tiettyjen raja-asemien sulkemisen ja siis myös turvapaikkahakemusten vastaanoton keskeyttämisen niissä, mikäli maahan pyrkijöiden välineellistämisestä johtuva tilanne sitä vaatii. Jos tämä on sallittua, miten on selitettävissä, ettei maahantuloa torjuviin toimiin kuitenkaan voitaisi ryhtyä maastorajalla, siis laillisten rajanylityspaikkojen ulkopuolella?

Entä miten on selitettävissä, että pysyväksi rakenteeksi suunnitellun fyysisen rajanylitysesteen pystyttäminen olisi sallittua, mutta oikeudellisen esteen asettaminen viranomaisten toimivallan sääntelyllä olisi kiellettyä?

Muutakin pohdittavaa voi nähdä. Selvää on, että EIS 1 artiklan mukaan sopimuksen mukaiset valtion ihmisoikeusvelvoitteet ulottuvat vain niihin, jotka ovat kyseisen valtion lainkäyttöpiirissä. Muualta maahan pyrkivät eivät kuulu tähän joukkoon ollessaan rajan tuolla puolen, vaan vasta maahan päästyään. EIS 2 ja 3 artiklojen tulkinta palautuskiellon suhteen – joka sinänsä merkitsee olennaista laajennusta palautuskieltoon sellaisena kuin se on alun perin ja nimenomaisesti omaksuttu Geneven sopimuksessa – koskee velvollisuutta varjella ihmistä sellaisilta riskeiltä, joille tämä altistuisi toiseen valtioon palauttamisen vuoksi. Tähän nähden on huomion arvoista, että kun kysymys on valtion omalla alueella sijaitsevista vaaroista ja valtion velvollisuuksista varjella ihmisiä niiltä, tulkintojen lähtökohtana ei ole, että ihmiset olisivat kokonaan vailla omaa vastuuta. Mainittakoon esimerkin omaisesti tapaukset, joissa valtion miinoitetulle sotilasalueelle oli menty

varoituksista huolimatta ja loukkaannuttu (*Sarihan v. Turkki* 6.12.2016; *Sarur v. Turkki* 2.5.2017). Valtio vastaa asian vaatimista varotoimista vaaran torjumiseks, mutta ei siitä, että joku silti tieten uhmaa vaaraa. Venäjän ollessa kauttakulkumaa voisi vastaavasti olettaa, että sellaiseen valtioon turvautuvalle kuuluisi myös jotakin omaa riskiä omista tietoisista valinnoistaan sen sijaan, että vastuu kuuluisi sille valtiolle, johon ollaan seuraavaksi pyrkimässä.

Kaiken kaikkiaan näen asian niin, että mikäli kohdevaltion vastuu sinne vieraan valtion alueelta ja tämän toimesta lähetettyjen ihmisten huolenpidosta nousisi oikeudellisesti ylitse kaiken muun, ihmisoikeusvelvoitteiden tulkinta olisi vinoutunut tavalla, jota ymmärrettävästi olisi vaikea hyväksyä. Valtiollisen väärinkäytön salliminen ei myöskään palvele, vaan vahingoittaa, turvapaikkajärjestelmän perustaa.

Poikkeuslakia säädettäessä lähtökohdaksi on kuitenkin omaksuttu, että turvapaikkakysymysten yhteydessä syntyneet tulkinnat etenkin palautuskiellon osalta olisivat sellaisinaan ja erotuksetta sovellettavia myös vieraan valtion toimesta järjestettyyn tai ohjattuun ihmisten siirtämiseen maamme rajalle ja sen yli turvapaikanhakijoina, vaikka tätä vastaan on vakavia perusteita – eritoten sekä hallituksen että perustuslakivaliokunnan sinänsä välttämättömäksi toteama tarve suojata Suomen täysivaltaisuutta ja kansallista turvallisuutta – ja vaikka asiasta ei toistaiseksi ole institutionaalisesti ohjaavia tulkintaratkaisuja. Omalta osaltani suhtaudun mainittuun perusoletukseen kriittisesti, kuten myös siihen, ettei kriittiselle suhtautumiselle ylipäänsä olisi tällaisissa kysymyksissä sijaa.

Nähtäväksi jää, miten EIT:n suuri jaosto päätyy tätä problematiikkaa linjaamaan.

Suhde perustuslakiin

Toinen peruskysymys koskee oletettujen ihmisoikeusvelvoitteiden suhdetta perustuslakiin. Toimivaltuudet, jotka lakiin 482/2024 on sisällytetty, on lain säätämisvaiheessa katsottu perustuslain vastaisiksi. Syynä on ollut oletettu ristiriita Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden ja niiden mukaisesti tulkittavien kansallisten perusoikeusnormien kanssa samoin kuin Euroopan unionin perusoikeuskirjan vaatimusten kanssa (joista viimeksi mainituilla on merkitystä unionin oikeutta sovellettaessa). Ristiriidan vuoksi toimivaltuudet on katsottu voitavan säätää ainoastaan ns. poikkeuslakina. Se merkitsee yhtäältä toimivaltuuksien perustamisen sitomista tiukkaan määräenemmistövaatimukseen eduskunnassa, ja toisaalta niiden voimassaolon ajallista rajoittamista (minkä vuoksi kysymys voimassaolon jatkamisesta on nyt toistamiseen käsiteltävänä). Sen lisäksi, että mahdollisuus toimivaltuuksien soveltamiseen olisi erillisen päätöksenteon varassa, tiukkoihin edellytyksiin sidottua sekä ajallisesti ja paikallisesti rajattua, itse toimivaltuuksien perustaminen on siis määräenemmistövaatimuksella tiukasti sidottua ja myös ajallisesti rajattua.

Tähän on päädytty siitä huolimatta, että toimivaltuudet on katsottu ehdottoman välttämättömiksi Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Lausunnossaan 14/2025 vp perustuslakivaliokunta on nimenomaisesti todennut seuraavan:

Suomen itärajalla tapahtuva väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetussa laissa tarkoitettu *toiminta on Venäjän viranomaisten kontrolloimaa ja ohjaamaa*. Kysymys ei ole siitä, että turvapaikanhakijoiksi ilmoittautuvat henkilöt hakeutuisivat Euroopan pohjoisimmalle rajalle spontaanisti. Laissa tarkoitettu toiminta on *Venäjän valtion toimintaa*, jossa välillisen tekemisen tapaan käytetään ohjailtuina välikappaleina luonnollisia henkilöitä, joista osa voi valiokunnan saaman selvityksen perusteella olla tietoisia järjestelyn luonteesta (kohta 11).

Täysivaltaisuuden osalta valiokunta on todennut, että perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta ja että jo säännöksen sijoittuminen perustuslain alkuun osoittaa siinä olevan selvästi kyse yhdestä Suomen *valtiosäännön perusperiaatteesta ja perustuslain keskeisimmistä ratkaisuista* (kohta 6). Valiokunnan mukaan täysivaltaisuus on välttämätön ennakkoedellytys sille, että Suomi voi ylläpitää perustuslaillisen järjestelmänsä, oikeusvaltion sekä perustuslain keskeiset ratkaisut kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden. Samoin valiokunta on kiinnittänyt huomiota alueellisen integriteetin merkitykseen osana täysivaltaisuutta (kohta 8).

Kyseessä olevien toimivaltuuksien tueksi on valiokunnan mukaan ”*välttämättömiä ja pakottavia syitä Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi*” (kohta 23).

Toimivaltuuksien valtiosääntöisesti perustavanlaatuinen tärkeys ilmenee siten selvästi perustuslakivaliokunnan mainituista lausumista. Siihen nähden on mielestäni vaikea ymmärtää, että kyseiset toimivaltuudet kuitenkin olisivat perustuslain vastaisia – sillä seurauksella, että ainoaksi sallituksi tavaksi niiden voimaansaattamiseen tulee poikkeuslaki. On pakko kysyä, miten on mahdollista, että perustuslaki lähtökohtaisesti estäisi perustuslain mukaisessa järjestyksessä tehtäviinsä asetettua valtiojohtoa ja eduskuntaa *luomasta* tavallisella lailla *tällaisen tärkeysluokan toimivaltuuksia*, joiden mahdollinen käyttöotto olisi itsessään poikkeuksellista, erillistä päätöksentekoa edellyttävää sekä sisällöllisesti, ajallisesti ja paikallisesti rajattua.

Onko kansallisen perustuslain ja valtioelinten toimintamahdollisuuksien tällainen heikentäminen perustavanlaatuisissa asioissa strategisesti viisasta ja kestävää?

Lisäksi herää myös jo mainittu kysymys siitä, miten on mahdollista, että rajanylitysten estäminen pysyvillä fyysisillä esterakenteilla olisi laillista, vaikka sisällöllisesti, ajallisesti ja paikallisesti rajattujen oikeudellisten esteiden toimeenpano on lähtökohtaisesti perustuslain vastaista ja ainoastaan poikkeuslain nojalla sallittavissa? Entä miten on mahdollista, että perustuslaki sallii rajanylityspaikkojen sulkemisen, mutta ei maastorajojen osalta sallisi edes siellä sovellettavien toimivaltuuksien perustamista muutoin kuin poikkeuslailla?

Vertailun vuoksi huomio kiinnittyy väistämättä muiden keskeisten eurooppalaisten valtioiden ratkaisuihin kansallisen valtiosäännön perustavanlaatuisten elementtien suojaamiseksi. Kysymys on tullut kärkevästi esiin etenkin suhteessa Euroopan unionin oikeuteen, johon kuuluu suvereniteetin

luovutusta ja joka tunnetusti vaatii itselleen etusijan jäsenvaltioiden kansalliseen oikeus-järjestykseen nähden. Esimerkiksi Saksan, Ranskan ja Italian ylimmät tuomioistuimet ovat asettaneet rajoja sinänsä hyväksytyn etusijaperiaatteen soveltamiselle kansallisen valtiosäännön perusteiden varjelemiseksi. Saksassa varaumat koskevat valtiosääntöidentiteettiin kuuluvia periaatteita (*Verfassungsidentität*) sekä unionin toimivallan ylityksiä (*ultra vires*), Ranskassa kansakunnan perustavanlaatuisten etujen, kuten kansallisen turvallisuuden turvaamista, sikäli kuin unionin oikeus ei niitä yhtäläisesti suojaa (*la sauvegarde des intérêts fondamentaux de la Nation, menaces pour la sécurité nationale*), Italiassa valtiosäännön perusteita (*contrelimiti*- doktriini).

Koska nyt on käsiteltävänä vain kysymys jo poikkeuslakina säädetyn lain voimassaolon jatkamisesta, en tässä yhteydessä mene enemmälti mainittujen valtiosääntöisten varaumien sisältöön. Tarkoituksena on ainoastaan kiinnittää huomio siihen, että muualla Euroopassa on katsottu välttämättömäksi luoda periaatteita kansallisen valtiosäännön ytimeen sijoittuvien vaatimusten ylläpitämiseksi myös silloin, kun ne ajautuvat ristiriitaan ylikansallisten normien kanssa. Nyt esillä oleva problematiikka osoittaa, että näitä kysymyksiä olisi myös meillä aihetta pohtia. Vai onko todella niin, että Suomen ”valtiosääntöidentiteettiin” kuuluut ehdoton uskollisuus ja kritiikitön alistuminen vahvistettuihin tai oletettuihin ylikansallisiin tai kansainvälisiin velvoitteisiin silloinkin, kun niiden noudattaminen vaarantaisi valtiosäännön perusratkaisuihin kuuluvaa täysivaltaisuutta ja kansallista turvallisuutta?

Mikäli EIT päätyisi vahvistamaan sellaisen tulkinnan, jonka mukaan sen omaksuman (Geneven sopimuksesta radikaalisti poikkeavan) palautuskiellon sisältö sulkee pois kansallisen turvallisuuden vaatimukset silloinkin, kun rajanylitykset vieraasta valtiosta – PeV:n kuvaamin tavoin – ovat kyseisen vieraan valtion kontrolloimia ja ohjaamia, onko siis todellakin niin, että Suomen valtiosäännön kannalta tällainen kannanotto syrjäyttäisi kaiken muun, mukaan lukien sellaiset toimivaltuudet, jotka perustuslakivaliokunnan oman käsityksen mukaan olisivat ”välttämättömiä ja pakottavien syiden vaatimia Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi”?

Alussa todetuin vastoin tämä vaikea aihepiiri vaatisi mielestäni enemmän ja perusteellisempaa pohdintaa kuin tähän asti on harjoitettu.

Seurannaisongelmat

Lopuksi on syytä mainita, että mikäli perustuslaillisia edellytyksiä nyt kysymyksessä olevien toimivaltuuksien voimassa pitämiselle ei katsota olevan, olisi välttämätöntä varautua niihin potentiaalisesti mittaviin, vaikeisiin sekä isoja järjestelyjä ja voimavaroja vaativiin seurauksiin, joita voisi aiheutua vieraan vallan tosiasiallisesta kontrollista rajanylityksiin. Siihen liittyisi myös monia perus- ja ihmisoikeuksien kannalta merkittäviä kysymyksiä. Äkkinäisesti olisi vaikeaa tai suorastaan ylivoimaista selviytyä kaikesta siitä, mitä saattaisi olla edessä. Minulla ei luonnollisestikaan ole tietoa, missä määrin ja millä tavoin varautumiseen on toistaiseksi varauduttu.