

Asia: VN/1196/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

Oikeudellinen arviointiasetelma

Turvallisuustilanne Euroopassa on tällä hetkellä hyvin vaikea ja useat Suomen kansallisen turvallisuuden kannalta merkittävät valtiot eivät ole samalla tapaa kuin aikaisemmin sitoutuneet kansainväliseen oikeuteen. Turvallisuustilanne Suomen lähiympäristössä on oikeuskanslerin käsityksen mukaan yleisesti ottaen pikemminkin vaikeutunut kuin helpottunut. Suomen on näissä yhä hankalammissa oloissa pystyttävä tehokkaasti pitämään yllä kansallista turvallisuuttaan ja

suojaamaan perus- ja ihmisoikeuksia kokonaisuutena ja tasapainoisella tavalla. Kansainvälisen oikeuden ja Euroopan unionin oikeuden ylläpitäminen on valtiosääntöön palautuva oikeudellinen velvoite ja myös pienen EU-jäsenvaltion kansallisen edun mukaista, vaikka realistisesti arvioiden kansallisen turvallisuuden suojaaminen ja sitä kautta perusoikeuksia suojaavan oikeusjärjestyksen voimassaolon edellytyksistä huolehtiminen on viime kädessä kunkin valtion omalla vastuulla.

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi esitetään väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatkettavaksi siten, että laki olisi voimassa vuoden 2026 loppuun saakka. Lain sisältöön ei esitetä muutoksia.

Siitä huolimatta, että lain sisältöön ei esitetä muutoksia, hallituksen esitysluonnoksen oikeudellisen arvioinnin lähtökohdaksi on otettava, että kyseessä on äärimmäisen poikkeuksellinen laki, jonka välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus valtiosääntöoikeudellisesti ja EU-oikeudellisesti on perusteltava erittäin huolellisesti. Lain määräaikainen voimassaolo oli yksi perustuslain 73 §:n mukaisen rajatun

poikkeuksen keskeisistä elementeistä ja siten edellytys lain hyväksymiselle. Siten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin osalta asetelma on käytännössä samankaltainen kuin säädettäessä laki ensimmäistä kertaa.

Aiemman arvioni mukaisesti laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi on mahdollinen vain hyvin poikkeuksellisesti ja rajoitetusti ja ylipäättään vasta viimesijaisena keinona (OKV/727/21/2024). Tällöinkin on mahdollisimman laajasti turvattava kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen ja pyrittävä siihen, ettei laki tarkoita yksilön perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamista konkreettisesti tilanteessa. Hallituksen esityksessä tulisi tästä syystä tarkastella muun ohessa myös sitä, missä määrin laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi on käytännössä vaikuttanut mahdollisuuteen hakea turvapaikkaa tai toissijaista kansainvälistä suojelua.

Perus- ja ihmisoikeuksiin sitoutuneessa demokratiassa olisi parasta, jos lain voimassaoloa ei olisi tarpeen jatkaa tai lakia ei tarvitsisi ainakaan ottaa käyttöön. Lain välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointiin on siis tästä syystä myös nyt tarpeen kiinnittää erityistä huomiota. Vastaavasti vaihtoehtojen toteuttamistapojen arviointi ja sen johtopäätökset ovat valtiosääntöisesti merkityksellisiä lakiehdotuksen hyväksyttävyyden kannalta myös nyt.

Välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus sekä lain voimassaolonrajoittaminen

Edellä mainituilla perusteilla katson, että valtioneuvoston tulee kyetä osoittamaan, että lain voimassaolon jatkaminen ylipäättään on välttämätöntä. Tältä osin hallituksen esitysluonnos on perusteluiltaan suhteellisen niukka ja edellyttää perustelujen tarkentamista ja täydentämistä. Perustelujen jaksossa 2.3 keskitytään lähinnä kuvaamaan välineellistetyn maahanmuuton luonnetta ja sen tavoitteita yleisesti ja kuvataan lähinnä vuoden 2023 välineellistetyn maahanmuuton tilannetta. Kun kyse on nyt kevään 2025 tilanteesta, yleisluontoiset viittaukset Euroopan tämänhetkiseen

vaikeaan turvallisuustilanteeseen tai viittaukset siihen, että ”tilanne on huolestuttava” tai ”välineellistetyn maahanmuuton uhka Suomen itärajalla jatkuu edelleen korkeana” eivät ole riittäviä.

Katson, että hallituksen esityksessä tulee pyrkiä vähintään rajasulkupäätösten tarkkuudella tehtävään tilannekuvaan ja uhka-arvioon lain välttämättömyyden perustelemiseksi (ks. valtioneuvoston päätös SM/2024/19) Tilannekuvassa tulee myös nyt esitettyä vahvemmin painottua mahdollinen vieraan

valtion viranomaisten toiminta ja siitä aiheutuva uhka Suomen täysivaltaisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle. Näyttötaakka lain voimassaolon jatkamisen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sekä siitä, että lain voimassa olon jatkaminen täyttää tämänkaltaiselle hyvin

poikkeukselliselle lainsäädännölle EU-oikeuden perusteella asetettavat kriteerit, on lainsäätäjällä ja lainvalmistelusta vastaavalla valtioelimellä, valtioneuvostolla.

Lisäksi on huolehdittava siitä, että myös eduskunta saa asian arvioinnin edellyttämässä laajuudessa myös salassa pidettävää tietoa siitä, mihin tilannekuva ja uhka-arvio perustuvat. Salassa pidettävä tieto on ollut käytettävissäni ja sen arvioiminen on ratkaisevaa lain voimassaolon välttämättömyyden arvioimisen kannalta.

Välttämättömyysedellytys ja viimesijaisuusedellytys koskee myös lain voimassaoloaika. Välttämättömyysedellytys edellyttää näin ollen myös lainsäädännön keston rajaamista ajallisesti niin lyhyeen kuin on ehdottoman välttämätöntä. Hallituksen esityksen perustelut siitä, mistä syystä olisi välttämätöntä jatkaa lain voimassaoloa juuri puolellatoista vuodella vuoden 2026 loppuun saakka, ovat tästä näkökulmasta riittämättömät. Hallituksen esityksessä todetaan, että

”turvallisuusympäristössä ja Suomen rajaturvallisuustilanteessa ei kuitenkaan ole odotettavissa lähiaikoina merkittäviä muutoksia. Vain vuoden voimassa olevaa sääntelyä voidaan siten pitää varsin lyhytaikaisena varautumisen näkökulmasta”. Perusteluissa siis viitataan turvallisuusympäristöön ja

Suomen rajaturvallisuustilanteeseen, jota ei kuitenkaan toisaalta muuallakaan perusteluissa tarkemmin kuvata. Perustelut vaativat tältä osin jatkotyöstämistä, jotta kaikki seikat huomioon ottava punninta olisi mahdollista.

Mikäli lain voimassaoloa jatketaan puolellatoista vuodella, tulisi lain voimassaolon kokonaiskestoksi noin kaksi ja puoli vuotta. Tällöin on olemassa riski siitä, että täysin poikkeukselliseksi katsottavan ja sellaisena hyväksytyn lain voimassaolosta muodostuu jossain määrin pysyväksi ja ”uudeksi normaaliksi” katsottava tilanne. Lain välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on tästä syystä arvioitava paitsi jatkettavan voimassaolon suhteen myös suhteessa lain voimassaolon kokonaiskeston.

Lähtökohdaksi on joka tapauksessa otettava pyrkimys siihen, että laki ei tulisi sovellettavaksi lainkaan. Tästä syystä hallituksen esityksessä on kuvattava laajemmin mm. esityksen suhdetta EU-oikeuteen jäljempänä tarkemmin esitetyin tavoin. Hyvät perustelut hallituksen esityksessä lain voimassaolon jatkamisen välttämättömyydestä ja oikeasuhtaisuudesta sekä viime kätiseen keinoon turvautumisen ehdottomasta välttämättömyydestä ovat lisäksi omiaan ylläpitämään riittävästi jaettua yhteistä ymmärrystä yleisestä turvallisuustilanteesta ja siten yhtäältä parantavat yhteiskunnan kriisinkestävyttä ja toisaalta ylläpitävät sitoutumista perus- ja ihmisoikeuksiin.

Lainsäädännön EU-oikeudellinen hyväksyttävyys

Hallituksen esitysluonnoksessa on selostettu komission 11.12.2024 antamaa tiedonantoa Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM(2024) 570 final). Tiedonannossa käsitellään

turvallisuustilannetta EU:n Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla, EU:n politiikkatoimia, operatiivista tukea sekä asiaa koskevia oikeussääntöjä.

Tiedonannon sisältöä tulisi kuitenkin selostaa hallituksen esityksessä laajemmin ja tuoda esiin yksityiskohtaisemmin komission tiedonannossaan esittämät arvioinnit jäsenvaltioiden toimien hyväksyttävyydestä suhteessa vieraan valtion hybridivaikuttamiseen. Komissio toteaa, että jäsenvaltiot voivat ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen ulkoisilta uhilta ja viittaa Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohtaan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 72 artiklaan. Jäsenvaltiot voivat jatkuvan ja vakavan uhkan perusteella vedota perussopimuksen määräyksiin mennäkseen poikkeuksellisesti pidemmälle kuin EU:n oikeudessa säädetään. Toimissa tulee kuitenkin noudattaa EU:n lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja edellytyksiä ja kunnioittaa perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta.

Komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova. Katson kuitenkin, että hallituksen esityksessä tulee selkeästi käydä läpi komission tiedonannossa jäsenvaltion toimille asetettuja reunaehdoja ja perustella valtioneuvoston näkemys siitä, että reunaehdot toteutuvat. Kun poikkeuksellinen lainsäädäntö on

rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä, on nyt arvioitava erityisesti sitä, että välttämättömyysvaatimus ulottuu myös perusoikeuksia rajoittavien toimien ajalliseen keston ts. tällaisten toimien tulisi olla väliaikaisia.

Välttämättömyysvaatimus edellyttää myös, että hallituksen esityksessä on arvioitava myös, miksi unionin lainsäädännössä jo olevat ja uudet menettelyt eivät ole riittäviä. Tämä arviointi tulee tehdä erikseen suhteessa jokaiseen oikeudelliseen instrumenttiin. On siis perusteltava nykytilanteen valossa, mikä on esitysluonnoksen suhde esimerkiksi SEUT 78 artiklaan, uuteen maahanmuuttolainsäädäntöön ja Schengenin rajasäännöstöön.

On myös huomattava, että 14.5.2024 annettu asetus muuttoliikkeeseen ja turvapaikan hakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta ja asetuksen (EU)2021/1147 muuttamisesta (ns. kriisiasetus), johon myös komission tiedonannossa viitataan, antaa jäsenvaltioille

mahdollisuuden poiketa tietyistä EU:n turvapaikkalainsäädännön menettelysäännöistä välineellistämistilanteissa (EU) 2024/1359). Hallituksen esityksessä on arvioitava, missä määrin asetus antaa toimintamahdollisuuksia mahdollisessa välineellistetyn maahanmuuton aiheuttamassa kriisitilanteessa ja mistä syystä nämä toimintamahdollisuudet eivät hallituksen näkemyksen mukaan ole nykytilanteessa riittäviä.

Hallituksen esityksessä todetaan esityksen EU-oikeudelliseen hyväksyttävyyteen liittyen, että "valtioneuvosto ja Rajavartiolaitos ovat käyneet lain voimaantulon jälkeen vuoropuhelua muun muassa EU:n komission, EU:n perusoikeusviraston, Euroopan raja- ja merivartioviraston, UNHCR:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kanssa." (4.2.5) Hallituksen esityksessä olisi syytä ainakin pääpiirteittäin avata keskustelujen sisältöä ja lopputulosta lakiehdotuksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta.

Muita kehittämisen ja arvioinnin tarpeita

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan voidaan arvioida, että laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi on osaltaan yhdessä rajavartiolaiton (578/2005) 16 §:n mukaisten päätösten kanssa toiminut ennaltaehkäisevästi, vaikka lakia ei ole kertaakaan sovellettu. Valtioneuvosto on keskittänyt kansainvälisen suojelun hakemisen Suomen ulkorajoilla avoinna oleville lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille ja sulkenut itärajalla kahdeksan rajanylityspaikkaa. Päätösten myös välineellistetty maahantulo itärajalla on keskeytynyt. Täyttä varmuutta lain ennaltaehkäisevästä vaikutuksesta ei kuitenkaan luonnollisesti voi olla. Esitysluonnoksen mukaan itärajan rajanylityspaikkojen normalisoitumista lähitulevaisuudessa voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä. Totean, että myös rajapäätökset on tehty erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa toimenpiteet on arvioitu välttämättömiksi ja oikeasuhtaisiksi välineellistetyn maahantulon ilmiön pysäyttämiseksi ja ilmiöstä kansalliselle turvallisuudelle ja yleiselle järjestykselle aiheutuvien vakavien seurausten rajoittamiseksi. Hallituksen esitykseen olisi aiheellista sisällyttää arvio siitä, miten valtioneuvosto pyrkii välttämään sen, ettei itärajan

rajanylityspaikkojen täyssulku muodostu tosiasiallisesti pysyväksi tilanteeksi etenkin, jos lain voimassaoloa nyt jatketaan esityksen mukaisesti.

Hallituksen esityksessä tuodaan esille, että yksi välineellistetyn maahantulon tarkoitus on aiheuttaa yhteiskunnassa polarisaatiota ja epäluuloja, mikä varmasti pitää paikkansa. On kuitenkin tämän lisäksi huomattava, että myös väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi

annetun lain hyväksyminen itsessään on merkinnyt in abstracto perus- ja ihmisoikeuksiin puuttumista. Tällä on omalta osaltaan ollut yhteiskunnallista keskustelua polarisoiva ja yleistä luottamusta oikeusjärjestelmän toimivuuteen ja perus- ja ihmisoikeuksien merkitykseen vähentävä vaikutus. Myös nämä seikat on suositeltavaa ottaa huomioon arvioitaessa kynnystä sekä lain voimassaolon jatkamiselle, että lain mahdolliselle käyttöönotolle. Katson, että nykyisessä tilanteessa on olemassa perusteita sille, että lain käyttöönottokynnys asetettaisiin jopa korkeammalle kuin lakia alun perin annettaessa tehtiin.

Kiinnitin jo aikaisemmin väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain hallituksen esityksestä antamissani lausunnoissa huomiota siihen, että ehdotettuun lainsäädäntöön sisältynyt yksilöiden oikeusturvamenettely oli puutteellinen eikä riittävästi antanut

oikeusturvaa eikä siten riittävästi turvannut perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista. Eduskuntakäsittelyssä lainsäädäntöön tehtiin joitain tätä koskevia muutoksia. Pitäisin kuitenkin

perusteltuna, että arvioitaessa nyt lainsäädännön voimassaolon jatkamisen edellytyksiä, arvioitaisiin uudelleen myös lakiin sisältyvää oikeusturvamenettelyä ja sitä, turvaako se säädettyssä muodossa konkreettisessa tilanteessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Tätä tulisi arvioida

erityisesti palautuskiellon ja epäinhimillisen kohtelun kiellon toteutumisen kannalta. Samoin kiinnitin lausunnoissani huomiota eduskunnan asemaan lain käyttöönottonenettelyssä. Yhdyn siihen hallituksen esityksen arvioon, että lain mahdollisessa käyttöönotossa kyseessä olisi hallitusvallan parlamentaarisella vastuulla tekemä päätös. Totesin kuitenkin myös, että ”valtioneuvoston päätöksen jälkitarkastus perustuslakivaliokunnassa voisi asian perustavaa laatua

luonteen takia olla perustelua. Perustuslainmukaisuuden valvonta kuuluu perustuslain 74 §:n mukaan perustuslakivaliokunnan tehtäviin.

Vaihtoehtoisesti olisi harkittava, mikäli laki ylipäänsä säädetään, että säädösperusteisesti turvattaisiin eduskunnan informointi ja osallistuminen lain soveltamiskynnyksen arviointiin etukäteen. Tämä voidaan esimerkiksi toteuttaa soveltamalla kansainvälistä apua, yhteistoimintaa tai muuta

kansainvälistä toimintaa koskevasta päätöksenteosta annetun lain (418/2017) 3 §:n sisältämää sääntelymallia. Eduskunnan osallistuminen lain käyttöönottoa koskevaan päätöksentekoon on erityisen perusteltua myös siksi, että perustuslain 93- 95 §:n ja 58 §:n perusteella eduskunta tekee myös Suomen kansainvälisiä suhteita koskevat olevan perustavanlaatuiset ratkaisut.” Pitäisin edellä mainituista näkökohdista perusteltuna, että myös eduskunnan roolin vahvistamista liittyen lain mahdolliseen käyttöönottoon arvioitaisiin uudelleen.

Muita huomioita

Yhdyn siihen hallituksen esitysluonnoksessa esitettyyn arvioon, että pelkkä voimassaoloajan jatkaminen on poikkeus – ja merkittävä poikkeus – perustuslaista ja yhdyn siten arvioon käsittelyjärjestyksestä samoin kuin arvioon perustuslakivaliokunnan kannanoton välttämättömyydestä.

Korostan edelleen, että kyse on joka tapauksessa täysin poikkeuksellisissa olosuhteissa hyväksytystä ja täysin poikkeuksellisesta lainsäädännöstä. Tästä syystä mitään jo hyväksytyn lainsäädännön tai tämän hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä esitettyjä oikeudellisia kannanottoja ei voida yleistää kannanotoiksi koskemaan ylipäänsä poikkeuslakimenettelyn käyttöönottoa tai perustella niiden avulla jollain tavalla perus- ja ihmisoikeuksien keskinäistä painoarvoa. Tämä koskee muun ohella perustuslakivaliokunnan kannanottoja, joita ei tule irrottaa alkuperäisestä asiayhteydestään tai tulkita laajentavasti.

Ruuskanen Minna
Oikeuskanslerinvirasto