

## Lausunto

25.3.2024

VN/5349/2024  
VN/5349/2024-OM-20

Sisäministeriölle

**Oikeusministeriön lausunto luonnoksesta hallituksen esitykseksi laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi**

Sisäministeriö on pyytänyt oikeusministeriön lausuntoa otsikossa mainitusta esitysluonnoksesta. Esitysluonnoksen sivulla 7 on todettu, että esityksen valmistelu aloitettiin sisäministeriön rajavartio-osaston johtamassa työryhmässä, johon osallistuivat sisäministeriön maahanmuutto-osaston, oikeusministeriön ja ulkoministeriön edustajat. Esitysluonnoksessa todetaan niin ikään, että sisäministeriön 11.3.2024 tekemän päätöksen mukaisesti esitys on valmisteltu loppuun virkatyönä sisäministeriössä. Oikeusministeriön edustajat ovat osallistuneet mainittuun työryhmävalmisteluun, jonka tuloksena ei valmistunut luonnosta hallituksen esitykseksi. Lausuttavana oleva esitysluonnos on valmisteltu sisäministeriössä virkatyönä huomioiden työryhmätyössä tehty valmistelu.

Oikeusministeriö esittää lausuntonaan esitysluonnoksesta seuraavan.

**1. Arvioinnin lähtökohdista**

Esitysluonnoksessa todetaan, että laissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Tarve rajoituspäätöksen tekemiselle todettaisiin yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Päätöksen voisi tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan. Esitysluonnoksessa todetaan niin ikään, että jos valtioneuvosto olisi tehnyt edellä tarkoitetun päätöksen, päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin, hänet poistettaisiin maasta ja hänet ohjattaisiin siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan tietyissä poikkeustapauksissa. Ehdotettu sääntely ei rajoittaisi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla alueella.

Postiosoite  
Postadress  
Postal Address  
Oikeusministeriö

Käyntiosoite  
Besöksadress  
Office

Puhelin  
Telefon  
Telephone

Faksi  
Fax  
Fax

s-posti, internet  
e-post, internet  
e-mail, internet

PL 25  
00023 Valtioneuvosto

Eteläesplanadi 10  
Helsinki

0295 16001  
+358 295 16001

09 1606 7730  
+358 9 1606 7730

kirjaamo.om@gov.fi  
oikeusministerio.fi

Esitysluonnoksen oikeudellinen arviointi kiinnittyy näin erityisesti kysymykseen siitä, miten tällaista esitystä toimivallaksi estää maahanpääsyä tulisi arvioida. Keskeisiä kysymyksiä ovat erityisesti se, miten esitysluonnoksen 4 §:n mukaista valtioneuvoston päätöksentekotoimivaltaa tulee arvioida ja miten esitysluonnoksen 5 §:n mukaista menettelyä tulisi arvioida.

Arvioinnin lähtökohtien osalta on syytä todeta ensin, että 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 ihmisoikeustuomioistimen 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).

Perustuslakivaliokunta on käsitellyt muuttoliikkeen välineellistämiseen liittyviä kysymyksiä muutamana kerran arvioidessaan esityksiä unionin lainsäädännöksi. Valiokunta on näissä arvioinneissaan pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi muuttoliikkeen välineellistämiseen kohdistuvissa toimitissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp, kappale 7, ks. PeVL 15/2022 vp). Perustuslakivaliokunta on pitänyt välineellistettyyn maahanmuuttoon vastaamisen sääntelyn tavoitteita hyväksyttävänä ja painavana (PeVL 16/2022 vp, kappale 5). Samassa asiayhteydessä perustuslakivaliokunta on korostanut, että maahantuloa sääntelevien toimien tulee tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu (PeVL 15/2022 vp, kappale 8). Valiokunnan mielestä nämä vaatimukset voidaan perustaa myös perustuslain 1 ja 22 §:ään. (PeVL 37/2022 vp, kappale 4–6).

Oikeudellisena lähtökohtana voidaan todeta, että rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin. Kuitenkaan tämä sääntelytoimivalta ei ole suvereniteetin näkökulmasta avoin. Näiden alojen sääntelytoimien on oltava Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden sekä EU-oikeuden mukaisia.

Esitysluonnoksen sivulla 89 todetaan, että kyse on uudentlaisesta sääntelystä. Oikeudellisena lähtökohtana on syytä todeta, että perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti painottanut, että vaikka kyse olisi uudentlaisesta perustuslain tulkintatilanteesta, valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on tällaisessakin tilanteessa kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (PeVL 2/2024 vp, kappale 8, PeVL 80/2022 vp, kappale 3, ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 9). Tämä lähtökohta on tunnistettu esitysluonnoksen perusteluissa sivulla 82. Arvioinnissa on otettava huomioon, miten esitysluonnos suhteutuu aiempaan perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöön ja ihmisoikeussopimusten tulkintakäytäntöön.

Esitysluonnoksen jaksossa 5.1. on kuvattu vaihtoehtoja ja niiden vaikutuksia. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tärkeyteen kuvata vaihtoehtoisia ratkaisumalleja ja niiden arvioituja vaikutuksia. Hallituksen esityksen laatimishojjeiden jaksossa IV.5.1 todetaan, että hallituksen esityksessä tulee kuvata tavoitteiden toteuttamisen pääasialliset vaihtoehdot, jotka ovat olleet harkit-

tavina asian valmisteluun ryhdyttäessä tai asian valmistelun aikana, ja vertaillaan niiden arvioituja vaikutuksia. Vaihtoehtoja kuvattaessa on tärkeää perustella ratkaisuvaihtoehtojen arvioitujen vaikutusten pohjalta, miksi esityksen tavoitteita ei katsota saavutettavan tässä kuvatuin vaihtoehtoisin keinoin yhtä hyvin kuin ehdotukseksi valitulla vaihtoehdolla.

Myös eduskunnan perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota riittävään erilaisten sääntelyvaihtoehtojen avaamisen merkitykseen. Valiokunta on todennut, että erilaisten vaihtoehtojen riittävä dokumentointi oli koronalainsäädännön osalta tarpeen sen turvaamiseksi, että eduskunnalle annetaan riittävä tietopohja asian arvioimiseksi ja eduskunnan perustuslain 47 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden turvaamiseksi. Valiokunta totesi asiasta lausunnossaan vuonna 2020 muun muassa seuraavaa:

”Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että poikkeusoloja koskevan sääntelyn valmistelussa ja päätöksenteossa oltiin monelta osin uuden ja ennen kokemattoman tilanteen edessä. Koronavirus ja sen aiheuttama tauti ja sen leviäminen olivat entuudestaan tuntemattomia, ja päätöksiä jouduttiin tekemään epävarman ja puutteellisen sekä heikosti dokumentoidun tiedon pohjalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä sanottu ei kuitenkaan merkitse valtioneuvoston päätöksenteon ja säädösvalmistelun rajoittamatonta toimivaltaa. Perustuslakivaliokunta on korostanut poikkeusvaltuuksien osalta rajoitusten välttämättömyydestä johtuen rajoitusten perusteena olevan ja niiden arvioimiseksi tarpeellisen tietopohjan merkitystä. Valiokunnan mielestä ottaen huomioon, että sääntely merkitsi erittäin tuntuva puuttumista perusoikeuksiin, erimerkiksi liikkumisvapauteen, sääntelyn välttämättömyydestä ja muiden keinojen riittämättömyydestä olisi tullut tehdä laajemmin selkoa asetuksen perustelumuihistossa (esim. PeVM 8/2020 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota useaan otteeseen siihen, että asetusten esittelymuistioissa valtioneuvoston tulee eriytetymmin arvioida eri toimien vaihtoehtoisuutta. Myös valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen tulee ilmetä perusteluista tarkemmin (esim. PeVM 12/2020 vp, s. 4, PeVM 17/2020 vp, s. 4).” (PeVL 30/2020 vp, s. 12-13)

Samassa lausunnossa on todettu myös

”Perustuslakivaliokunta painotti yleisemminkin mietinnöissään ja lausunnoissaan erityisesti asetusten perustelumuihistoista puuttuneiden kokonaisarviointien esittämisen välttämättömyyttä. Kyse oli rajoitusten yhteiskunnalle aiheuttamien haittojen arvioinnista suhteessa niillä saavutettuun hyötyyn perusoikeusnäkökulman kannalta. Valiokunta kiinnitti valtioneuvoston vakavaa huomiota siihen, että jatkossa asetusten esittelymuistioissa tulee eriytetymmin arvioida eri toimien vaihtoehtoisuutta ja että myös valmiuslain eri soveltamisvaihtoehtojen tulee ilmetä perusteluista tarkemmin. Valiokunta edellytti myös välttämättömyysarviota kunkin toimivaltuuden ja niiden asiallisen, aineellisen ja ajallisen soveltamisalan osalta (ks. esim. PeVM 9/2020 vp, PeVM 10/2020 vp, PeVM 11/2020 vp).” (PeVL 30/2020 vp, s. 12-13)

Erilaisten sääntelyvaihtoehtojen riittävän tarkka dokumentointi poikkeuksellisessa sääntely-yhteydessä perusoikeusherässä sääntelyssä voidaan katsoa olevan oikeudellisesti välttämättömyyttä. Valtiosääntöisistä syistä johtuu, että käytettävissä olevista tehokkaista sääntely- tai muista toimenpidevaihtoehdoista on valittava se, mikä puuttuu perus- ja ihmisoikeuksiin vähiten. Erityisesti perustuslaista poikkeaminen on rajattava vain ehdottoman välttämättömään tilanteeseen, jossa muita riittävän tehokkaita, perustuslain kanssa sopusoinnussa olevia toimintavaihtoehtoja ei ole. Jatkovalmistelussa on syytä huolehtia, että kaikki olennaiset ja riittävän tehok-

kaat toimintavaihtoehtot on kuvattu asianmukaisesti, jotta eduskunta saa asian käsittelyn kannalta tarvittavat tiedot. Esitysluonnoksen sivuilla 46-51 on esitetty yleistä arviointia esillä olleista vaihtoehtoista. Jatkovalmistelussa on syytä huolehtia, että näistä vaihtoehtojen käsittelystä ilmenee riittävän selvästi, miksi on ollut välttämätöntä päätyä esittämään juuri esitysluonnoksessa kuvattua vaihtoehtoa. Siten esityksessä on kuvattava perusteet sille, miksi perustuslain kanssa paremmin sopuoinnussa olevien sääntelymallien ei katsota tosiasiallisesti olevan riittävän tehokkaita lain tavoitteiden saavuttamiseksi.

Lisäksi oikeusministeriö katsoo, että esityksestä tulisi ilmetä riittävällä tavalla se, voidaanko esityksen keinovalikoiman arvioida olevan käytännössä tehokas. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että ollakseen oikeasuhtainen, perusoikeusrajoituksen tulee olla tehokas. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perusoikeusrajoitus ei voi olla tarkoitukseensa soveltuva ja siten välttämätön, jos sillä ei edes periaatteessa voida saavuttaa sen perusteena olevaa hyväksyttävää tavoitetta (ks. esim. PeVM 11/2020 vp, s. 5 ja PeVL 40/2017 vp, s. 4). Esitysluonnosta on syytä täsmentää jatkovalmistelussa siten, että arvioidaanko, että 5 §:n mukainen sääntely olisi käytännössä toimeenpantavissa eli maahantulon estäminen ja maasta poistaminen olisi tosiasiallisesti mahdollista täytäntöönpanna. Esimerkiksi olisi perusteltua arvioida sitä, voidaanko pitää todennäköisenä, että Suomen alueelle saapuneiden henkilöiden poistaminen Venäjälle on tosiasiallisesti mahdollista.

Esitysluonnoksessa ei ole tehty selkoa siitä, miksi on päädytty ehdottamaan lakiluonnokseen vain yhtä uutta toimivaltuussäännöstä. Oikeusministeriö pitää perusteltuna arvioida, onko sääntelyyn mahdollista lisätä toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta mahdollistamalla laissa useampien uusien erilaisten toimivaltuuksien käyttöä vallitsevan tilanteen olosuhteista riippuen. Esimerkiksi voidaan kiinnittää huomiota esitysluonnoksen sivulla 50 lyhyesti kuvattuun ”säännöstelty käsitteilymenettely rajalla”-malliin. Tässä olisi kyse keinosta, jossa yksi tai useampi rajanylityspaikka avataan tavanomaiselle liikenteelle ja kansainvälistä suojelua hakevien maahan pyrkiminen keskitetään yhteen paikkaan. Tällaisella keskitetyllä paikalla voisi säännöstellä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottoa päiväkohtaisesti ajallisesti ja niin muodoin välillisesti myös määrällisesti. Tällainen toimintamalli voisi esimerkiksi olla yksi mahdollinen tapa puuttua ainakin lievempiin välineellistämistilanteisiin. Se saattaisi toimia myös itsenäisenä ratkaisumallina, koska Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytännössä on tietyin edellytyksin hyväksytty muualta kuin tähän tarkoitukseen avoinna olevalta rajanylityspaikalta saapuvien turvapaikanhakijoiden käännettäminen, ja tulijoiden kohdevaltio on voinut käännättää muualta maahan pyrkivät ja edellyttää että he käyttävät tähän tarkoitukseen avoinna olevaa rajanylityspaikkaa. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota tarpeeseen arvioida, olisiko tällaisilla perusoikeuksiin vähemmän puuttuvilla tavoilla mahdollista puuttua lievempiin tilanteisiin.

## **2. Asian arvioinnista EU-oikeuden kannalta**

Esitysluonnoksen jaksoissa 2.10. ja 9.1.2. on arvioitu esitysluonnoksen suhdetta EU-oikeuteen. Arviointi on merkityksellistä erityisesti siitä lähtökohdasta, että unionin oikeuden ensisijaisuusperiaate sisältyy keskeisenä periaatteena unionin oikeusjärjestykseen, joka on perustuslain tasoisesti saatettu voimaan myös Suomessa. Suomen jäsenyys Euroopan unionissa todetaan myös Suomen perustuslain 1 §:ssä. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa määrätään vilpittömän yhteistyön periaatteesta. Se sisältää muun muassa sen, että jäsenvaltion lainsäätäjän on pidättäydyttävä kaikista toimenpiteistä, jotka voisivat vaarantaa unionin tavoitteiden toteutumisen. Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 1 §:n 3 momentista voi

johtaa myös oikeudellisesti merkityksellisen kannan, jonka mukaan suomalaisessa lainsäädännössä ei ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 79/2018 vp, s. 3). Esitysluonnoksessa on tehtävä riittävällä tavalla selkoa esityksen suhteesta EU-oikeuteen ja kuvattava riittävästi se, että sääntelyratkaisu on EU-oikeuden kannalta ongelmaton. Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota muun muassa seuraaviin seikkoihin.

Kuten esitysluonnoksesta käy ilmi, rajavalvontaa ja turvapaikka-asioita on säännelty kattavasti Euroopan unionissa. Huomioon tulee ottaa myös EU:n perusoikeuskirja, jossa turvataan oikeus turvapaikkaan sekä suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa sekä kielletään joukkokarkotukset ja todetaan, että ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu. Unionin tuomioistuin on vakiintuneesti korostanut jäsenvaltioiden velvollisuutta käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehdyt kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset. Esitysluonnoksessa todetaan, että EU-tason sääntely ei tällä hetkellä tarjoa välineitä itärajalta tapahtuvan välineellistetyn maahantulon ja Suomen painostamisen torjumiseksi.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa todetaan, että välineellistetystä maahantulossa voisi kuitenkin olla kyse Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan mukaisesta tilanteesta. Tällöin esitysluonnoksessa arvioitaisiin, että kyse olisi unionioikeuden mahdollistamasta poikkeusperusteesta kansallisen turvallisuuden takaamiseksi. SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Kansallista turvallisuutta, yleistä järjestystä ja sisäistä turvallisuutta poikkeusperusteena EU-oikeudessa käsitellään aiemmin esitysluonnoksen jaksossa 2.10.7, jossa SEU 4 artiklan 2 kohdan määräystä kuitenkin luonnehditaan julistuksenomaiseksi, mikä viittaisi siihen, että määräyksellä ei olisi oikeusvaikutuksia. Esitysluonnoksessa on tältä osin ristiriita.

Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa tulisi tehdä tarkempaa selkoa SEU 4 artiklan 2 kohdan määräyksestä ja Euroopan unionin tuomioistuimen sitä koskevasta oikeuskäytännöstä. Esitysluonnoksessa on mainintoja SEU 4 artiklan 2 kohdasta (ainakin s. 34, 65, 66 ja 67), mutta jatkovalmistelussa olisi syytä lisätä tarkempaa kyseisen artiklan arviointia johdonmukaisella tavalla. EU:n tuomioistuin on vakiintuneesti oikeuskäytännössään katsonut, että vaikka jäsenvaltioiden asiana on määritellä keskeiset turvallisuusetsunsa ja toteuttaa niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, pelkästään se, että kansallinen toimenpide on annettu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei voi johtaa siihen, ettei unionin oikeutta sovelleta, ja vapauttaa jäsenvaltioita velvollisuudesta noudattaa unionin oikeutta. EU:n tuomioistuin on todennut nimenomaisesti tämän koskevan myös kansallisia toimenpiteitä, jotka on toteutettu jäsenvaltion alueellisen koskemattomuuden suojaamiseksi (C-742/19, kohta 40). Samalla EU:n tuomioistuin on tunnustanut kansallisen turvallisuuden merkityksen ja jäsenvaltioiden tarpeen turvata kansallinen turvallisuus. Jatkovalmisteluissa tulisi tuoda selkeämmin esille EU-tuomioistuimen kannanotot SEU 4 artiklan 2 kohdan soveltamisedellytyksistä (kuten välttämättömyys- ja suhteellisuusperiaatteesta, ks. esim. C-162/22, kohta 37) ja niiden soveltumisesta esitettyyn. Esimerkiksi esitysluonnoksen s. 65 käsitellään asiaa C-162/22.

Lisäksi suhteellisuusperiaatteen mukaisuuden varmistamiseksi EU-oikeuden kannalta on merkityksellistä, että kun valtioneuvosto tekee lakiluonnoksen 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen konkreettisessa tilanteessa, tulee EU-oikeuden näkökulmasta tehdä myös päätöksen oikeasuhtaisuusarviointi.

### 3. Lain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottonenettely

Esitysluonnoksen 4 §:n mukaan valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanraja ja sen välittömässä läheisyydessä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, jos tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat yhteistoiminnassa todenneet, että:

- 1) on tieto tai perusteltu epäily siitä, että vieras valtio tai muu toimija pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä;
- 2) vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta;
- 3) rajoittaminen on välttämätöntä Suomeen kohdistettavan vaikuttamisen torjumiseksi ja Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi;
- ja
- 4) muut keinot eivät ole riittäviä vaikuttamisen torjumiseksi ja Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Esitysluonnoksen sivulla 54 on kuvattu perusteita, joiden vuoksi on ehdotettu, että toimivalta osoitettaisiin valtioneuvoston tehtäväksi. Esitysluonnoksessa on kuvattu, että päätöksen tulisi tapahtua tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnassa seuraavista syistä:

- ”Perustuslain 93 §:n 1 momentin mukaan Suomen ulkopoliittikkaa johtaa tasavallan presidentti yhteistoiminnassa valtioneuvoston kanssa. Koska kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen olisi jäljempänä kuvatulla tavalla mahdollista myös Suomen täysivaltaisuuteen kohdistuvan vakavan vaaran torjumiseksi, ehdotetaan, että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto olisivat yhteistoiminnassa todenneet tarpeen pykälässä tarkoitetun rajoituspäätöksen tekemiselle. Tarve tulisi todeta erikseen jokaisen valtioneuvoston rajoituspäätöksen yhteydessä. Käytännössä tämä tarkoittaisi esimerkiksi asian käsittelemistä valtioneuvostosta annetun lain (175/2003) 24 §:ssä tarkoitetussa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa.” (Esitysluonnoksen sivu 54)

Asiaa on syytä verrata siihen, että rajavartiolaitoksesta annettu laki sisältää rajaliikenteen rajoittamista koskevia toimivaltuuksia valtioneuvostolle. Rajavartiolaitoksesta annetun lain 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen tai rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Lisäksi saman pykälän toisen momentin mukainen toimivalta on osoitettu valtioneuvoston tehtäväksi.

Esitysluonnoksen 4 §:n 1 momentin sääntelymalli siitä, että valtioneuvosto päättäisi erityisten toimivaltuuksien käyttöönotosta sen jälkeen, kun valtioneuvosto ja tasavallan presidentti ovat yhdessä todenneet tiettyjen olojen käsillä olon, muistuttaa valmiuslain 6 §:n mukaista valmiuslain käyttöönottonenettelyä. Perustuslakivaliokunta on arvioinut valmiuslain käyttöönottonenettelyn toimivaltuussääntelyä seuraavasti:

- ”Valiokunnan mielestä on kuitenkin selvää, että varsinkin valmiuslakiehdotuksen 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuilla tilanteilla voi olla myös ulkopoliittisia ulottuvuuksia sekä merkitystä puolustusvoimien toiminnan kannalta. Tämän vuoksi valiokunta pitää perusteltuna, että valtioneuvosto toimii läheisessä yhteistyössä tasavallan presidentin kanssa, kun lain tarkoittamien poikkeusolojen olemassaoloa harkitaan. Kanssakäymisen muodot voivat vaihdella esimerkiksi kulloisenkin tilanteen luonteen ja kiireellisyuden mukaan. Erityisesti lakiehdotuksen 3 §:n 1 ja 2 kohdassa tarkoitetuissa tilanteissa poikkeusolojen toteamista on syytä pyrkiä käsittelemään valtioneuvostosta annetun lain 24 §:ssä tarkoitettussa ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa, joka on vakiintunut tasavallan presidentin ja valtioneuvoston yhteistoiminnan foorumiksi. Toisaalta esimerkiksi kiireellisiä ratkaisuja vaativissa suuronnettomuustilanteissa on valiokunnan mielestä vapaamuotoisempikin yhteydenpito riittävää.” (PeVL 6/2009 vp, s. 14-15).

Esitysluonnoksessa ei ole kuvattu tarkemmin, minkä vuoksi on päädytty valitsemaan rajavartiolaiton lain 16 §:stä poikkeava sääntelymalli, joka muistuttaa lähinnä valmiuslain 6 §:n mukaista sääntelymallia. Sääntelymalli kuitenkin poikkeaa valmiuslain 6 §:n mukaisesta sääntelymallista erityisesti siten, että esitysluonnokseen ei ole kytketty valmiuslakia vastaavalla tavalla eduskunnan myötävaikutusta. Sääntelyjärjestysjaksossa ei ole tarkasteltu valintaa siitä, miksi päätöksenteko edellyttäisi asiassa tasavallan presidentin myötävaikutusta, kun taas rajavartiolaitoksesta annetun lain 16 §:ssä tällaista myötävaikutusta ei ole edellytetty. Jatkovalmistelussa on syytä arvioida, tulisiko sääntelyjärjestykseen sisällyttää arviointi tästä 4 §:n 1 momentin sääntelyratkaisusta.

Valtioneuvoston 4 §:n 1 momentin mukaisesti tekemän päätöksen valituskelpoisuutta ei ole arvioitu esitysluonnoksessa. Jatkovalmistelussa olisi perusteltua lisätä arviointi siitä, katsotaanko lain 4 §:n 1 momentin mukaisen päätöksen olevan valituskelpoinen. Arvioinnissa voidaan ottaa huomioon esimerkiksi korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisut KHO:2024:27, KHO:2023:9 ja KHO:2022:63. Keskeistä tässä arvioinnissa olisi, että esityksen perusteluista ilmenisi selvästi tarkoitettu kanta valituskelpoisuuteen, jotta asia tulisi asianmukaisesti esille perustuslakivaliokunnassa.

Lakiluonnoksen mukaisten toimivaltuuksien soveltamiskynnys jäisi käytännössä lain soveltamisessa harkittavaksi. Tästä näkökulmasta esityksessä olisi joitain samoja piirteitä kuin valmiuslaissa, jonka mukaisten toimivaltuuksien käyttöönotto on sidottu erilliseen harkintaan. Perustuslakivaliokunta on arvioinut valmiuslain mukaisia poikkeusolomääritelmiä siitä näkökulmasta, että käsitteiden on tullut olla riittävän täsmällisiä. Perustuslakivaliokunta edellytti, että valmiuslain uutta poikkeusoloperustetta täsmennettiin, jotta peruste olisi riittävän tarkkarajainen (PeVL 29/2022 vp, 38-40 kappaleet). Jatkovalmistelussa on syytä täsmentää arviointia siitä, että voidaanko 4 §:n 1 momentin luettelon perusteiden katsoa olevan riittävän täsmällisiä. Luettelon riittävä täsmällisyys on merkityksellistä myös sen kannalta, että lain 4 §:n 1 momentin mukaisessa harkinnassa olisi riittävän selvää, millaisissa tilanteissa laki voisi tulla sovellettavaksi, eikä harkinta jäisi liian avoimeksi. Jatkovalmistelussa on syytä varmistua, että luettelo on riittävän tarkkarajainen sen soveltamisen kannalta.

## **4. Lakiluonnokseen liittyvistä perusoikeusrajoituksista**

### **4.1. Lähtökohdista**

Esitysluonnoksen 5 §:n mukaan, jos valtioneuvosto on tehnyt 4 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen, päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estetään, hänet poistetaan maasta ja hänet ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Pykälän toisen virkkeen mukaan maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan kuitenkin vastaan, jos se on toimivaltaisen viranomaisen tekemän tapauskohtaisen arvion mukaan tarpeen lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi taikka jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella toimivaltainen viranomainen voi riittävällä varmuudella arvioida, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi. Pykäläluonnoksen tarkastelussa merkityksellistä on erityisesti sen arvioiminen, miten säännösehdotusta tulisi arvioida perustuslain 9 §:n 4 momentin ja sitä vastaavien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Lisäksi koska esitysluonnoksen sivulla 63 todetaan, että menettely tarkoittaisi käytännössä sitä, että kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ei vastaanotettaisi 4 §:n 1 momentin mukaisten päätösten jälkeen, minkä vuoksi on tarpeen arvioida asiaa perustuslain 21 §:n ja sitä vastaavien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta.

Pykäläluonnoksen mukaan pääsääntönä 4 §:n mukaisen päätöksen tekemisen jälkeen olisi se, että kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei vastaanotettaisi, vaan maahan pyrkivän henkilön maahanpääsy estetään, henkilö poistetaan maasta ja ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otettaisiin vastaan. Pykäläluonnoksen toisen virkkeen mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus tulisi kuitenkin vastaanottaa pykäläluonnoksessa mainituissa tilanteissa. Säännösluonnoksella on perustelujen mukaan pyritty siihen, että sääntelyllä turvattaisiin sitä, ettei palautuskieltoa rikottaisi.

Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksen 5 §:n toista virkettä voidaan pitää valtiosääntöisen arvioinnin kannalta keskeisenä. Kyseinen virke vaikuttaisi olevan lakiluonnoksen mallissa keskeinen osa, jolla pyrittäisiin turvaamaan perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista. Oikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellistä on sen arvioiminen, onko kyseinen erityislaatuinen menettely riittävä perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden turvaamiseksi. Esitysluonnoksen valtiosääntöisen arvioinnin ydinkysymyksiä on se, voidaanko kyseistä säännösehdotusta pitää oikeudellisesti riittävänä suhteessa perustuslakiin ja Suomea sitoviin kansainvälisiin sopimuksiin.

### **4.2. Esitysluonnos oikeusturvanäkökulmasta ja palautuskiellon turvaamisen kannalta**

Esitysluonnoksen 5 §:n mukaan lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta ei otettaisi vastaan silloin, kun 4 §:ssä tarkoitettu päätös on tehty. Maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin kuitenkin vastaan, jos se on toimivaltaisen viranomaisen tekemän tapauskohtaisen arvion mukaan tarpeen lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi taikka jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella toimivaltainen viranomainen voi riittävällä varmuudella arvioida, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun epäinhimillisen tai ihmisarvoa loukkaavan kohtelun tai rangaistuksen kohteeksi.



Perustuslain esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 52) todetaan, että ihmisoikeussopimusten mukaan ulkomaalaisille on turvattava menettelyllinen suoja ratkaistaessa heidän oikeutensa tulla Suomeen tai jatkaa oleskeluaan Suomessa. Oikeus hakea turvapaikkaa on kehittynyt ihmisoikeussopimusten tulkinnan kautta, erityisesti johdettuna palauttamiskiellon periaatteesta. Turvapaikan hakeminen on katsottu menettelylliseksi oikeudeksi, jota on käsitelty esitysluonnoksen sivuilla 69-70.

Esitysluonnoksen sivuilla 74-75 todetaan, että ”mikäli valtio epäilee turvapaikkahakemuksen olevan perusteeton, on valtiolla silti 3 artiklan mukainen velvoite joko suorittaa aineellinen turvapaikka-tutkinta tai perusteellisesti arvioida, olisiko henkilöllä vastaanottajamaassa pääsy asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn, jossa tarjotaan suoja palautuskieltoa vastaan (*Ilias ja Ahmed v. Unkari*, 47287/15, § 138). Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on tuoreessa tapauksessa korostanut, että valtio ei voi 3 artiklan osalta estää turvapaikanhakijan pääsyä alueelleen tai poistaa häntä alueeltaan ilman asianmukaista arviota maahantulon estämisen tai maasta poistamisen vaikutuksista henkilön 3 artiklassa turvattuihin oikeuksiin edes siinä tapauksessa, että henkilön käytössä olisi toinen maahantulomahdollisuus (*S.S. ja muut v. Unkari*, 56417/19, 44245/20, § 68).” Esitysluonnoksen jatkovalmistelussa olisi syytä lisätä arviointi siitä, millä perusteilla voitaisiin katsoa, että esitysluonnoksen 5 §:n mukaisen menettelyn voitaisiin katsoa täyttävän tämä *asianmukaisen arvioinnin* edellytys. Esitysluonnoksessa on todettu, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole vielä oikeuskäytännössään ottanut kantaa sellaisiin maahantuloon liittyviin valituksiin, joissa voisi olla kyse välineellistetyistä maahantulosta. Kuitenkin esitys tulisi arvioida ennen tällaista ratkaisua aiemman oikeuskäytännön valossa. Sen vuoksi tällaisen arvioinnin lisääminen siitä, että miten esitysluonnoksen katsotaan olevan ongelmaton aiemman Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännön kannalta, olisi perusteltua.

Esitysluonnoksessa on todettu, että

”esityksen 5 §:ssä oleva poikkeussäännös perustuisi sille, että kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottaminen ehdotetun lain 4 §:n tilanteessa perustuisi toimivaltaisen viranomaisen tekemään arvioon pykälän edellytysten täyttymisestä. Ehdotettu sääntely käytännössä tarkoittaisi sitä, että toimivaltainen viranomainen tekisi summaarisen arvioinnin siitä, missä tilanteissa henkilö ohjataan normaaliin turvapaikkamenettelyyn. Tällainen menettely ei olisi luonnehdittavissa niin kutsutuksi tosiasialliseksi hallintotoiminnaksi, vaan kyse olisi erityisestä omanlaisesta summaarisesta hallintomenettelystä, jossa viranomainen tekisi summaarista arviointia siitä, tulisiko henkilö ohjata turvapaikkamenettelyyn. Kyse ei olisi myöskään normaalista hallintomenettelystä, minkä vuoksi on syytä tarkastella sääntelyä oikeusturvaperusoikeuden kannalta.” (HE-luonnos, s. 70).

Ilmeisesti tarkoituksena on, että esitysluonnoksen 5 §:n 2 virke sisältäisi sääntelyn erityisestä asian käsittelyä koskevasta menettelystä. Pykäläluonnos ei sisällä erillistä valitusoikeutta rajavaa säännöstä, mutta perustelujen mukaan vaikuttaisi siltä, että sääntelyyn olisi tarkoitus sisällyttää rajoitus valitusoikeuteen. Mikäli tarkoituksena on, että esitys sisältäisi valituskiellon, tästä tulisi säätää erikseen ja perustella valituskiellon asianmukaisuus.

Pykäläluonnos vaikuttaisi näin käytännössä tarkoittavan sitä, että henkilöllä, jonka hakemusta ei otettaisi vastaan, ei olisi oikeutta saattaa asiaansa käsiteltäväksi toimivaltaisessa viranomaisessa. Näin ollen myöskään oikeutta kansainväliseen suojeluun ei voitaisi saattaa tuomioistuinten arvioitavaksi.

Lisäksi menettelyn osalta on myös syytä huomioida, että esitysluonnoksen sivulla 54 on kuvattu, että tulkkausta koskevat säännökset eivät tulisi sovellettavaksi. Tämän merkitystä oikeusturvan toteutumiseen olisi syytä kuvata tarkemmin sääntämisperusteluissa. Oikeutta tulla kuulluksi ja siten tarvittaessa tulkkauksen kautta toteutettua kommunikointia asianomistajan ymmärtämällä kielellä voidaan lähtökohtaisesti pitää olennaisena perustuslaissa turvattuna hyvän hallinnon vaatimuksena nyt puheena olevan kaltaisissa tilanteissa. Tältäkin osin esityksessä on ilmeisesti tarkoitettu poikkeuslailla poiketa sanotuista yleisistä vaatimuksista.

Esitysluonnoksen sivuilla 77-78 on arvioidu esitysluonnosta yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Esitysluonnoksessa on tunnistettu säännöksen ongelmallisuus muun muassa sen kannalta, että ottaen huomioon toimivaltaisen viranomaisen tekemän tapauskohtaisen arvion summaarisuus, voi poikkeussäännöksen soveltaminen johtaa siihen, ettei kaikkia säännöksen soveltamisalaan kuuluvia henkilöitä kohdella yhdenvertaisesti. Jatkovalmistelussa tulisi tehdä selkoa siitä, miten ehdotetun 5 §:n mukaisessa menettelyssä pystytään turvaamaan yhdenvertaisuuden toteutuminen. Esitysluonnoksessa sivulla 77 on esimerkiksi todettu, että selkeästi alaikäiset lapset ja esimerkiksi pyörätuolissa istuvat henkilöt on helppo tunnistaa, minkä vuoksi heidän oikeutensa jättää turvapaikkahakemus voidaan huomioida. Jatkovalmistelussa olisi syytä kuvata tarkemmin, miten lakiluonnoksen mukaisessa menettelyssä turvattaisiin 5 §:n mukaisissa tilanteissa henkilöiden yhdenvertainen kohtelu.

Näin ollen vaikuttaisi siltä, että esitys olisi ongelmallinen perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten kannalta, koska henkilöllä ei olisi oikeutta saada oikeutta turvapaikkaan käsiteltäväksi viranomaisissa, eikä voitaisi varmistua normaalissa hyvän hallinnon periaatteiden mukaisessa menettelyssä siitä, ettei palautuskieltoa rikottaisi.

#### **4.3. Esitysluonnos palautuskiellon kannalta**

Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Tähän momenttiin sisältyvä ns. palauttamiskiello voidaan johtaa myös Suomea sitovista ihmisoikeusvelvoitteista. Perusoikeusuudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 4–5) todetaan, että osa säännöksistä on kirjoitettu täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi. Tässä yhteydessä mainitaan ulkomaalaisen luovuttamisrajoitus. Mietinnön mukaan nämä kiellot kohdistuvat myös lainsäätäjään, joten tavallisella lailla ei voida poiketa niistä. Myöskään perustuslain sääntämisperusteluissa ei oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä (HE 309/1993 vp, s. 27). Palautuskiellosta ei ole mahdollista poiketa edes poikkeusoloissa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklasta ja perustuslain 23 §:stä johtuvista syistä.

Perustuslakivaliokunnan linjaus palauttamiskiellon ehdottomasta luonteesta on ollut johdonmukainen ja palauttamiskiellon ehdottomuuteen on viitattu myös valiokunnan tuoreissa kannanotoissa (PeVL 37/2022 vp, kappale 19, ks. myös PeVL 20/2017 vp, s. 7–8.). Valiokunta on palauttamiskiellon osalta todennut, että perustuslain säännöksessä asetettu ehdoton oikeudellinen

edellytys on otettava huomioon myös karkottamiseen liittyvässä päätöksenteossa (ks. PeVL 18/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp) (PeVL 44/2022 vp, s. 6). EU:n ns. määritelmäasetusehdotusta koskevassa lausunnossa (PeVL 20/2017 vp) perustuslakivaliokunta on tuonut esille, että Suomen tulisi lisäksi pyrkiä huolehtimaan perustuslain 1 §:n 3 momentin ja 22 §:n johdosta siitä, että palauttamiskiellon ehdottomuutta ei tehdä suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palautuskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen sellaisissa jäsenvaltioissa, joiden valtiosääntöinen sääntely tai sitä turvaavat oikeudelliset käytännöt eivät kykene takaamaan kiellon asianmukaista soveltamista.

Esitysluonnoksessa todetaan, että

”Edellä kuvatusta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä käy ilmi, että valiokunta on painottanut palauttamiskiellon ehdottomuutta. Ehdotetun sääntelyn 5 §:n mukaisella menettelyllä pyritään asiallisesti siihen, että palauttamiskielto tulisi lain soveltamisessa huomioiduksi. Kuitenkin ehdotettu sääntely on sisällöltään sellainen, että siinä ei voida täysin sulkea pois riskiä siitä, että palauttamiskieltoa ei kaikissa tilanteissa huomioida. Esitys on tältä osin jännitteisessä suhteessa myös Suomea sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Asiassa tulee arvioitavaksi, johtaako ehdotettu sääntely siihen, että palauttamiskielon ehdottomuutta tehdään perustuslakivaliokunnan edellä mainitulla tavalla suhteelliseksi tulkinnanvaraisilla säännöksillä, jotka voivat käytännössä mahdollistaa palauttamiskiellon ehdottomuudesta poikkeamisen. Ottaen huomioon, että palauttamiskiellossa on kyse kiellostä, josta ei saa poiketa missään tilanteissa, ehdotettua sääntelyä ei ole mahdollista käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Jäljempänä jaksossa 9.3 tulee arvioitavaksi, onko sääntely mahdollista yhteensovittaa palautuskiellon kanssa. Perustuslakivaliokunnassa tulee arvioitavaksi, että vaikka esitys olisi ristiriidassa palautuskiellon kanssa, onko esityksessä riittävä takeet siitä, että ehdotus ei aiheuttaisi tosiasiasa palautuskiellon rikkomista.” (Esitysluonnoksen s. 75)

Jatkovalmistelussa olisi perusteltua tarkentaa esitysluonnosta tältä osin, millaisena tällaista palautuskiellon rikkomisen riskinä pidetään. Tästä olisi syytä tehdä selkoa perusteluissa, jotta perustelut antaisivat paremman kuvan siitä, mitä mainittu rajoitus tarkoittaisi käytännössä.

## **5. Esitysluonnos perustuslain 73 §:n kannalta**

### **5.1. Poikkeuslakien hyväksytystä käyttöalasta**

Esitysluonnoksessa on tehty selkoa siitä, miksi esitys ei olisi hyväksyttävissä tavallisena lakina. Sen vuoksi esitysluonnoksessa on tarkasteltu sivuilla 79-90 on kysymystä siitä, olisiko lakiehdotus mahdollista hyväksyä perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaissa. Poikkeuslailla tarkoitetaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta merkitsee asiallista poikkeusta perustuslaista.

Esitysluonnoksessa on tunnistettu asianmukaisesti se, että poikkeuslakeja tulee lähtökohtaisesti välttää. Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisesti voidaan hyväksyä rajattuja poikkeuksia perustuslaista. Perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp s. 124-125, PeVM 10/1998 vp, s. 22-23) on todettu rajatun poikkeuksen mahdollisesta käyttöalasta seuraavat edellytykset:

1. Ilmaisuihin "rajattu poikkeus" viittaa ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Ilmaisulla ei sinänsä kuitenkaan viitata jonkin lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten lukumäärään.

2. Vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä.
3. Säännöksen lähtökohtana on, että poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Siten mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotusten väliltä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin sen sijaan, että lakiehdotus toteutettaisiin sellaisenaan poikkeuslakina.
4. Jos poikkeuslain säätäminen osoittautuisi välttämättömäksi, tulisi poikkeus kuitenkin rajata vain välttämättömään kirjoittamalla se mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi. Samalla on harkittava, voitaisiinko poikkeuksen voimassaoloa ajallisesti rajoittaa.
  - o Jos poikkeuslakeja tulevaisuudessa käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valtiokunnan mielestä ensisijaisesti pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina.
5. On myös jatkettava sitä vakiintunutta käytäntöä, että poikkeuslain säätämisasiakirjoista selviää kattavasti, missä kohdin se poikkeaa perustuslaista.

Oikeusministeriö katsoo, että nämä kaikki edellytykset on huomioitava arvioinnissa siitä, että voidaanko esityksen katsoa olevan perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena. Oikeusministeriö katsoo, että näiden perustuslain esitöissä olevien – joskin suppeiden - kannanottojen sanamuodosta voitaneen tehdä se johtopäätös, että osaan kriteereistä sisältyy enemmän lainsäätäjälle jääviä harkinnan mahdollisuuksia ja osa kriteereistä on ehdottomampia. Kaikkien kriteerien täyttymistä tulee joka tapauksessa arvioida oikeudellisista lähtökohdista. Oikeudellisesta näkökulmasta voidaan todeta, että lainsäätäjällä olisi vähiten liikkumatilaa kahden näistä kriteereistä osalta, koska ne on kirjoitettu ehdottomampaan muotoon: 1) poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen ja 2) poikkeuslailla ei voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Esitysluonnoksen sivulla 82 todetaan, että tämä sama tulkinta on lähtökohdaksi siitä, että miten rajatun poikkeuksen alaa tulisi arvioida.

Esitysluonnoksen sivulta 83 ilmenee, että poikkeuksen alaa olisi asiallisesti pyritty rajoittamaan. Lisäksi esitysluonnoksesta ilmenee, että asiassa on arvioitu sitä, että poikkeuslaki olisi rajattu sekä laki olisi selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Laki olisi määräaikainen ja siinä olisi yksilöity, miltä kohdin se poikkeaa perustuslaista. Lisäksi lain soveltaminen edellyttäisi 4 §:n mukaista päätöstä, joka tulisi rajata ajallisesti. Näiltä osin poikkeuslain mahdollisen käyttöalan perusteita on yksilöity pääosin asianmukaisesti esitysluonnoksessa. Jatkovalmistelussa on syytä harkita vielä näiden perustelujen täsmentämistä.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota esitöissä todettuun kriteeriin siitä, että vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Oikeusministeriö pitää kyseistä poikkeuslain käytön edellytystä arvioinnin kannalta merkityksellisimpänä.

## **5.2. Rajatun poikkeuksen edellytyksien perusteluista**

Perustuslain esitöiden mukaan vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä (HE 1/1998 vp, s. 124-125). Tätä kriteeriä on arvioitu erityisesti esitysluonnoksen jaksossa 9.3.5.

Perusoikeusuudistuksen esitöissä (HE 309/1993 vp, s. 27) todetaan poikkeuslakimenettelyyn liittyen, että ”kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista seuraa nykyisin aineellisia suojavaatimuksia monille sellaisille oikeuksille, jotka samalla ovat valtionsisäisiä perusoikeuksia, sillä perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö ei oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä (ks. PeVL 12/1982 vp).” Tätä voidaan pitää yhtenä perustuslain keskeisenä ratkaisuna, koska kyse olisi keskeisestä perusoikeusjärjestelmän ja poikkeuslakien käyttöalan välistä suhdetta koskevasta asiasta. Lisäksi kyse olisi valtiosäännön peruseriaatteisiin kuuluvasta kysymyksestä siitä, että Suomi ei voi kansallisin lainsäädäntötoimin yksipuolisesti rikkoa Suomea sitovia kansainvälisiä velvoitteita.

Näin ollen siis keskeistä on arvioida perustuslain esitöissä esitettyä kriteeriä siitä, että perustuslainsäätämisyjärjestyksen käyttö ei oikeuta poikkeamaan ihmisoikeussopimusten määräyksistä. Näin ollen keskeistä on sen arviointi, että tarkoittaisiko esitys poikkeamista ihmisoikeussopimusten määräyksistä, vai olisiko lakiluonnos ihmisoikeussopimusten määräysten kanssa yhteensovitettavissa.

Esitysluonnoksessa on todettu eräissä kohdissa, että sopimus olisi ristiriidassa (esim. s. 70, s. 83, s. 87) tai jännitteinen (esim. s. 85, s. 88) perustuslain tai ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Esitysluonnoksessa näyttäisi olevan jossain määrin suppeasti kuvattuna, mitä näillä kahdella eri käsitteellä ”ristiriidassa” ja ”jännitteinen” tarkalleen tarkoitetaan. Jatkovalmistelussa olisi syytä täsmentää näiden käsitteiden käyttöä ja sitä, mitä tarkalleen näillä kahdella eri käsitteellä tarkoitetaan.

Edellä todetusti poikkeuslain käyttöalan edellytyksenä olisi se, ettei poikkeuslailla poikettaisi ihmisoikeussopimusten määräyksistä sellaisilla tavoilla, joita kyseiset sopimukset eivät itsessään mahdollista. Tämän arvioimiseksi jatkovalmistelussa jakson 9.3.5. perusteluja olisi syytä täydentää arvioinnilla esityksen suhteesta Suomea sitoviin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Erityisesti jaksossa olisi syytä olla arviointi esityksen suhteessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytäntöön. Jaksossa 9.3.5. vaikuttaisi olevan tällä hetkellä viittaus yhteen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuun. Kyseisen ratkaisun suhdetta esitysluonnokseen mukaiseen sääntelymalliin olisi syytä täsmentää jatkovalmistelussa.

Säätämisyjärjestysperusteluissa sivulla 88 todetaan johtopäätöksensä

”Perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut tarkemmin kysymystä siitä, mitä perustuslain keskeisillä ratkaisuilla, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudella ja eduskunnan asemalla ylimpänä valtioelimenä tulisi tarkoittaa. Edellä on kuvattu, että lakiehdotus olisi jännitteinen Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ainakin palautuskiellon osalta. Edellä on kuvattu, että lakiehdotuksen 5 §:n mukaisilla velvoitteilla on pyritty siihen, että lain käytännön soveltaminen ei kuitenkaan johtaisi palauttamiskiellon rikkomiseen. Perustuslakivaliokunta ei ole arvioinut tällaisessa yhteydessä aiemmin, voiko arviointi perustua tällaisen erottelun varaan, jossa laissa oleva jännite ja jännitteen lieventäminen käytännössä pyrittäisiin erottamaan. Lakiehdotuksen mukaisella mallilla ei voitaisi

välttämättä turvata ehdottomasti palautuskiellon noudattamista kaikissa mahdollisissa tilanteissa, vaan on mahdollista, että jossain tilanteissa palautuskielto tulisi rikotuksi. Kaikki edellä 5 §:n sisältämästä arvioinnista mainittu huomioiden voidaan kuitenkin katsoa, että esityksessä ehdotettu malli sisältää riittävästi takeita ja olisi näin ollen riittävä, kun sillä pyritäisiin kyseiset olosuhteet huomioiden parhaalla mahdollisella tilanteessa käytettävissä olevalla tavalla turvaamaan se, ettei palautuskieltoa rikottaisi.”

Tätä arviointia olisi jatkovalmistelussa syytä tarkentaa arvioinnilla siitä, katsotaanko, että lakiluonnoksessa olevalla sääntelyllä ei poikettaisi ihmisoikeussopimusten määräyksistä. Tällainen arviointi olisi merkityksellistä sen kannalta, että arvioinnista näkyisi riittävän selvästi se, katsotaanko esityksen olevan mahdollinen poikkeuslakina.

Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa on syytä täydentää arviointia siitä, että millä perusteilla katsotaan, että esitys ei tarkoittaisi ihmisoikeussopimusten määräyksistä poikkeamista. Asiaa olisi syytä arvioida esitysluonnoksessa esitettyä tarkemmin ja kuvata tarkemmin auki tätä ihmisoikeusvelvoitteita koskevan ratkaisukäytännön arviointia. Oikeusministeriö katsoo, että tällaisen tarkastelun lisääminen on välttämätöntä sen arvioimiseksi, että voidaanko esitysluonnoksen katsoa olevan perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettu rajattu poikkeus.

Kansliapäällikkö

Pekka Timonen

Lainsäädäntöneuvos

Lauri Koskentausta

**VN/5349/2024-OM-20**

Seuraavat henkilöt ovat allekirjoittaneet tämän asiakirjan sähköisesti /

Följande personer har undertecknat denna handling elektroniskt /

This document has been signed electronically by the following persons: