

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 18/2025 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraava lausunto:

- perustuslakivaliokunta PeVL 14/2025 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus, sisäministeriö
- apulaisosastopäällikkö, kommodori Tomi Kivenjuuri, sisäministeriö
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- suurlähettiläs Marja Liivala, ulkoministeriö
- yksikönpäällikkö Krista Oinonen, ulkoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Jenni Herrala, puolustusministeriö
- oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- haavoittuvuuksien ja resilienssisektorin johtaja, kommodori Jukka Savolainen, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- poliisitarkastaja Janne Lepsu, Poliisihallitus
- ylitarkastaja Heli Heikkola, suojelupoliisi
- tutkija Juho Partanen, keskusrikospoliisi
- tiedustelukeskuksen päällikkö, everstiluutnantti Tommi Tiittanen, Rajavartiolaitos
- vastuualueen johtaja, eversti Timo Hänninen, Pääesikunta
- juristi Sonja Vahtera, lapsiasiavaltuutetun toimisto
- oikeudellinen asiantuntija Kaisa Korhonen, Amnesty International, Suomen osasto ry
- pääluottamusmies Jouni Kurttila, Rajaturvallisuusunioni ry
- oikeustieteen tohtori Aura Kostiainen
- professori Juha Raitio

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Maahanmuuttovirasto
- Tulli
- Pakolaisneuvonta ry
- Päälystöliitto ry
- professori Tuomas Ojanen
- emeritusprofessori Allan Rosas

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia.

Esityksen tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakaviimpiin tilanteisiin.

Esitys toteuttaa pääministeri Petteri Orpon hallituksen hallitusohjelman tavoitteita rajaturvallisuuden varmistamisesta, ennakoivasta hybridiuhkiin varautumisesta sekä valmiuden, varautumisen ja hallinnon resilienssin huomioimisesta.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 21.7.2025.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Esityksen lähtökohdat

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi (482/2024) on tullut voimaan 22.7.2024. Laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustuslain 73 §:n mukaisena rajattuna poikkeuksena perustuslaista (HaVM 15/2024 vp, PeVL 26/2024 vp, PeVL 29/2024 vp — HE 53/2024 vp). Lain tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakaviimpiin tilanteisiin.

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. Laki koskee tilannetta, jossa vieras valtio pyrkii vihamielisesti vaikuttaa Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Laki ei koske muita tilanteita. Tarve rajoituspäätöksen tekemiselle todetaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Päätöksen voi tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan. Lain soveltaminen on viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi. Lakia ei ole toistaiseksi sovellettu.

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki on määräaikainen ja voimassa yhden vuoden lain voimaantulosta. Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 21.7.2025.

Perustuslakivaliokunta on antanut esityksestä lausunnon PeVL 14/2025 vp, jossa esiin nostettuja seikkoja käsitellään tässä mietinnössä jäljempänä. Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä välttämättömänä ja tarkoituksenmukaisena. Hallintovaliokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä johtolauseeseen tehtävin korjauksin. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Turvallisuusympäristön tila

Kuten hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 15/2024 vp on todettu, Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti ja pitkäaikaisesti Venäjän hyökättyä Ukraina helmikuussa 2022. Muutoksen merkittävyttä kuvaa osaltaan se, että Suomi on liittynyt NATOn jäseneksi keväällä 2023. Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (valtioneuvoston julkaisuja 2024:33) todetaan, että Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tehdään vakavassa ja vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä. Venäjä on osoittanut, ettei se kunnioita valtioiden suvereniteettia tai alueellista koskemattomuutta, ja se on räikeästi loukannut YK:n peruskirjaa sekä rikkonut eurooppalaista sopimusperusteista turvallisuusjärjestystä.

Valtioneuvoston puolustusselonteon (puolustusministeriön julkaisuja 2024:5) mukaan Venäjä on siirtynyt entistä avoimempaan ja pitkäkestoisempaan vastakkainasetteluun länttä vastaan ja se pyrkii lisäämään vaikutusvaltaansa myös sotilaallisin keinoin. Venäjän strategisena tavoitteena on muun muassa vaikuttaa kohdemaittensa päätöksentekoon ja kansalaismielipiteeseen sekä lisätä epävakautta, pelkoa ja tilannekuvan hämärtymistä. Venäjän vihamieliset hybriditoimet ovat kohdistuneet Eurooppaan laajalti. Vastakkainasettelu näkyy Suomen lähialueilla erityisesti Venäjän laaja-alaisena vaikuttamisena, joka on esimerkiksi ilmennyt muuttoliikkeen välineellistämisenä. Selonteon mukaan Venäjä kykenee säätelämään joustavasti vaikuttamisen intensiteettiä ja keinovalikoimaa tavoitteidensa saavuttamiseksi.

Turvallisuustilanne Suomen itärajalla on hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan edelleen jännitteinen. Sota Euroopassa jatkuu, ja hybridivaikuttamisen eri ilmiöt ovat voimistuneet. Suomen itärajalla 2023 alkanut välineellistetyn maahantulon tilanne on esimerkki hybridivaikuttamisesta. Välineellistetyssä maahantulossa ihmisiä käytetään hyväksi vihamielisen valtiollisen painostamisen tarkoituksessa. Sillä pyritään vaikuttamaan Suomen ja Euroopan unionin rajaturvallisuuteen, kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen. Välineellistetty maahantulo hyödyttää ja siihen liittyy myös merkittävää rajat ylittävää ja kansainvälistä rikollisuutta. Rajavartiolaitoksen saamien tietojen mukaan useat vuonna 2023 maahan tulleet henkilöt käyttivät tietoisesti rikollisjärjestöjen tai Venäjän viranomaisten tarjoamia palveluita edesauttaakseen saapumistaan Suomeen maahantulosäännösten vastaisesti.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan on todennäköistä, ettei Suomeen kohdistuvan hybridivaikuttamisen uhka lähivuosina pienene, vaan sen intensiteetti ja keinovalikoima vaihtelevat.

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

Nopeaa kehitystä parempaan ei ole odotettavissa, vaikka aktiiviset sotatoimet Ukrainassa päättyisivätkin. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on vaikuttanut perustavanlaatuisesti Suomen ja Venäjän kahdenvälisiin suhteisiin, ja Venäjän sisäinen kehitys säilyy pitkään vaikeasti ennakoitavana. Turvallisuusympäristössä ei selvityksen mukaan ole odotettavissa lähiaikoina olennaisia muutoksia, vaan se säilyy todennäköisesti vakavana ja vaikeasti ennakoitavana.

Välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla on pidetty hallittuna rajavartiolain (578/2005) 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä. Valtioneuvosto on 16.11.2023 alkaen tehnyt sen perusteella useita päätöksiä rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä muualle kuin itärajan rajanylityspaikoille. Valtioneuvosto teki 4.4.2024 päätöksen pitää Suomen ja Venäjän maarajan rajanylityspaikat suljettuina toistaiseksi. Valtioneuvosto päätti 16.4.2025 jatkaa rajanylityspaikkojen kiinni pitämistä sekä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä. Välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla on päätösten myötä keskeytynyt.

Hallituksen esityksen perusteluissa kuvataan itärajalla syntynyttä vakavaa tilannetta, kun vuoden 2023 joulukuussa kahdelle avatulle rajanylityspaikalle kertyi niiden ollessa auki Venäjän viranomaisten myötävaikutuksella lyhyessä ajassa satoja henkilöitä. Liikenne ruuhkautui vakavasti, tavanomainen rajanylitysliikenne jouduttiin pysäyttämään ja valtakunnanrajan välittömään läheisyyteen ahtautuneet maahan pyrkivät henkilöt vaaransivat sekä liikenneturvallisuuden että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden. Vaalimaalla oli ajoittain välitön uhka usean sadan maahantulijan Suomeen tunkeutumisesta suuren lukumäärän tai väkivallan avulla. Venäjän viranomaiset eivät osallistuneet liikennevirran hallintaan, vaan pitivät maahantulijoiden virran jatkuvana ja tarpeen mukaan kohdennettuna.

Rajavartiolaitoksen tietojen ja sen niiden perusteella tekemän arvion mukaan välineellistetyn maahantulon tilanne voi toistua, mikäli Venäjä kokee tarpeelliseksi vaikuttaa Suomeen ja ihmisten välineellistämiseksi tarjoutuu sopiva tilaisuus. Rajavartiolaitoksen tietojen ja arvion mukaan Venäjän valtiollisilla toimijoilla ja rikollisorganisaatioilla on edelleen kyky käyttää välineellistettyä maahantuloa valtiollisena vaikuttamisen välineenä, jolla voidaan vakavasti vaarantaa Suomen kansallista turvallisuutta tai täysivaltaisuutta. Mikään käytettävissä olevista tiedoista ei viittaa siihen, että Venäjän viranomaiset olisivat Suomen vastaisella rajalla muuttaneet toimintamalliaan tai aikomuksiaan.

Varmaa tietoa Suomen lähialueilla oleskelevien maahanpyrkijöiden määrästä ei ole mahdollista kattavasti saada. Kun valtioneuvosto päätti ensimmäisen kerran rajanylityspaikkojen sulkemisesta marraskuussa 2023, turvapaikanhakijoiden määrä oli erittäin voimakkaassa kasvussa. Hallituksen esityksen perusteluissa esitetyn arvion mukaan ilman rajoituksia saapumisten määrä olisi ollut vähintään noin 10 000—20 000 vuosittaista itärajan kautta saapunutta turvapaikanhakijaa. Valiokunta toteaa, että vaikuttamiseen voidaan pyrkiä myös pienemmillä ihmismäärillä.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan turvallisuustilanne Suomen itärajalla on edelleen jännitteinen, mutta vakaa. Tilanne voi kuitenkin muuttua nopeasti. Välineellistämisen aikana on käynyt selväksi, että maahanpyrkijöiden kauttakulku lähtömaista Suomen rajalle voi tapahtua muutamassa vuorokaudessa Venäjän viranomaisten ohjaamana ja kontrolloimana. Venäjältä Suomen rajalle johtavat hyvät liikenneyhteydet mahdollistavat laittomasti Suomeen pyrkiville sujuvan ja nopean liikkumisen. Salakuljetusorganisaatiot seuraavat tilanteen kehittymistä,

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

koska ilmiöön liittyvän laittoman maahantulon järjestäminen on niille taloudellisesti erittäin tuotavaa toimintaa. Laittoman maahantulon järjestäjillä on myös kyky reagoida nopeasti. Rajavartiolaitoksen ja muiden turvallisuusviranomaisten arvioiden mukaan on todennäköistä, että käsillä on pitkäkestoinen tilanne, jonka taustalla on yleinen heikentynyt turvallisuustilanne Euroopassa.

Valtion täysivaltaisuudesta

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden (PeVL 14/2025 vp). Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin (HE 1/1998 vp, s. 71/II). Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen täysivaltaisuus on välttämätön ennakoedellytys sille, että Suomi voi ylläpitää perustuslaillisen järjestelmänsä, oikeusvaltion sekä perustuslain keskeiset ratkaisut kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös alueellisen integriteetin merkitykseen.

Rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin. Perustuslain liikkumisvapautta koskevan pykälän esitöissä todetaan kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52). Perustuslakivaliokunta on pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi muuttoliikkeen välineellistämiseen kohdistuvissa toimissa 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).

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa todetaan myös, että täysivaltaisuutta koskeva valiokunnan lausuntokäytäntö koskee ennen muuta kysymyksiä Suomen sitoutumisesta kansainvälisiin velvoitteisiin. Nyt arvioitavan sääntelyn tarkoitus taas kytkeytyy Suomen täysivaltaisuuden varmistamiseen vieraan valtion vaikuttamispyrkimyksistä huolimatta.

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 26/2024 vp, kappale 5, PeVL 16/2022 vp, kappale 10). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansainvälisen tapaoikeuden mukaan valtion keskeisiin etuihin suuntautuva vakava ja akuutti hätätilanne voi oikeuttaa kansainvälisen oikeuden muutoin asettamien velvoitteiden rikkomisen näiden keskeisten etujen varjelemiseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltaisessa tilanteessa tulee kuitenkin kyetä osoittamaan, ettei vaihtoehtoa toteutettaville toimille ole (PeVL 26/2024 vp, kappale 11). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös 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 No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen) (PeVL 26/2024 vp, kappale 9, PeVL 37/2022 vp, kappale 5). Perustuslakivaliokunta korostaa, että valtiolla tulee täysivaltaisuuden näkökulmastaakin säilyä todellinen mahdollisuus torjua kolmannen valtion toimia, joilla sen rajan yli oikeudettomasti syötettäisiin maahan ihmisjoukkoja tuntemattomin tarkoituksin.

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

Perustuslakivaliokunta totesi nyt muutettavaksi ehdotettua lakia arvioidessaan, että lakiehdotuksen sääntely ei ole yhteensopivaa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lausunnossa mainittuja sopimusmääräyksiä koskevassa oikeuskäytännössä ei kuitenkaan ole nimenomaisesti mainittu välineellistettyä maahanmuuttoa eikä aivan vastaavaa tilannetta kuin mihin lakiehdotuksella pyritään vaikuttamaan ole vielä ollut esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaistavana. Valiokunnan mukaan tulkinta on kuitenkin tältäkin osin kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (PeVL 26/2024 vp, kappale 43, ks. myös PeVL 2/2024 vp, kappale 8, PeVL 80/2022 vp, kappale 3, ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 9).

Käsiteltävänä olevan esityksen perusteluissa (s. 17—18) viitataan voimassa olevaa lakia koskeneeseen hallituksen esitykseen HE 53/2024 vp ja siinä käsiteltyihin lain näkökulmasta keskeisiin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Perusteluissa viitataan myös hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp kuvattuun lain kannalta keskeiseen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen (EIT) oikeuskäytäntöön, mukaan lukien lain voimaan tulon jälkeen annettuun EIT:n kahteen Kreikkaa koskevaan ratkaisuun, joissa oli kyse turvapaikanhakijoiden palauttamisesta Turkkiin (G.R.J. v. Kreikka, nro 15067/21 ja A.R.E. v. Kreikka, nro 15783/21). Tapauksissa ei kuitenkaan ollut kyse välineellistetystä maahantulosta. Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan lain voimaantulon jälkeen ei ole toistaiseksi tullut uutta EIT:n oikeuskäytäntöä, joka olisi merkityksellistä asian arvioinnissa. EIT:ssä vireillä olevien Liettuaa, Latviaa ja Puolaa vastaan tehtyjen valitusten osalta hallintovaliokunta viittaa jäljempänä lausuttuun.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa lausunnossaan, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet turvaamaan sopimuksen mukaiset oikeudet lainkäyttöpiirissään. Valtiolta edellytetään täysivaltaisuutta, jotta se voi ylipäättään tulla sopimusvaltioksi. Täysivaltaisuus ja sen suojaaminen sitä vaarantavilta loukkauksilta ovat perustuslakivaliokunnan mielestä siten edellytys sille, että Suomi kykenee täyttämään sopimusvelvoitteensa.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei nimenomaisesti turvata oikeutta turvapaikkaan eikä määrätä palautuskiellosta, vaan 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla tavalla. Sopimuksen 3 artiklan mukainen suoja on kehittynyt tulkinnallisesti oikeuskäytännössä. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä huomionarvoista on ratkaisujen kiinnittyminen kunkin kyseisen tapauksen tosiseikastoihin. Tuomioistuin on - arvioidessaan sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklan mahdollista loukkausta - antanut merkitystä muuttuneelle turvallisuustilanteelle ja sille, että vastaajavaltiolla oli lisääntyneitä hyväksyttäviä syitä pelätä turvallisuutensa, alueellisen koskemattomuutensa ja demokraattisen järjestyksensä puolesta (Ždanoka v. Latvia (no. 2) 42221/18, 25.7.2024, kohta 56). Perustuslakivaliokunnan mielestä tilannesidonaisuudelle on perusteltua antaa merkitystä myös nyt käsillä olevan kaltaisissa tilanteissa.

Mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy perustuslakivaliokunnan mukaan olla oikeus ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat vaaran torjumiseksi välttämättömiä, vaikka välttämättömät torjuntatoimenpiteet näyttäisivät olevan ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, jos niitä laadittaessa ja niihin sitoututtaessa kyseisen kaltaista vakavaa vaaraa aiheuttavaa toimintaa ei ole osattu ottaa huomioon.

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

Olennaista on, että oikeusvaltiossa on laissa säädettävä toimivaltuuksista, joita etukäteen arvioituna voidaan pitää välttämättöminä edellä tarkoitetun vaaran torjumiseksi (PeVL 26/2024 vp, kappale 49). Perustuslakivaliokunta pitää 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.

Kansainvälisen oikeuden kehityksestä

Hallintovaliokunta toteaa, että EIT:ssä on vireillä useita Liettuaa, Latviaa ja Puolaa vastaan tehtyjä valituksia, jotka liittyvät maiden ja Valko-Venäjän välisten rajojen tilanteeseen vuosina 2021—2023. Näistä valituksista kolme (C.O.C.G. ja muut v. Liettua, nro 17764/22; H.M.M. ja muut v. Latvia, nro 42165/22; ja R.A. ja muut v. Puola nro 42120/22) on siirretty vuoden 2024 kevään ja kesän aikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston käsiteltäväksi.

Ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (s. 26) mukaisesti Suomi osallistuu ja vaikuttaa myös oikeudelliseen vuoropuheluun, jotta välineellistettyä maahantuloa koskevan oikeuskäytännön kehittämisessä huomioitaisiin mahdollisimman kattavasti ilmiön luonne, laajuus ja vakavuus. Kolmannen osapuolen sivuväliintulot EIT:ssa vireillä olevissa valitusasioissa ovat yksi Suomen käytettävissä oleva keino osallistua oikeuskäytännön kehitykseen.

EIT myönsi Suomelle sivuväliintulo-oikeuden kyseisissä valitusasioissa. Kolmannen osapuolen sivuväliintulo on Euroopan ihmisoikeussopimuksen 36 (2) artiklaan perustuva "väline", jonka tarkoitus on saattaa EIT:n tietoon sellaista tietoa oikeudellisista argumenteista ja tosiseikoista, joista on tuomioistuimelle hyötyä ratkaistaessa sen käsiteltävänä olevia kiistanalaisia kysymyksiä. Kolmannen osapuolen on oltava puolueeton suhteessa valituksen osapuoliin, eikä sen kuulu kommentoida valituskohtaisia tosiseikkoja.

Suomi antoi sivuväliintulokirjelmänsä EIT:lle 30.9.2024. Lisäksi EIT myönsi Suomelle puheoikeuden suuren jaoston pääkäsittelyihin, jotka pidettiin 12.2.2025. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan suuri jaosto antanee ratkaisunsa näissä valitusasioissa vuoden 2025 loppupuolella tai vuoden 2026 alussa.

Sääntelyn suhde EU-oikeuteen ja sen kehitykseen

Perustuslakivaliokunta on voimassa olevaa lakia säädettäessä antamassaan lausunnossa PeVL 26/2024 vp viitannut Euroopan unionin perusoikeuskirjan sekä perussopimusten asian kannalta merkityksellisiin artikloihin. Valiokunta kehotti hallintovaliokuntaa muun ohella selvittämään, olisiko mahdollista katsoa, että ristiriitaa EU-oikeuden ja ehdotetun lain välillä ei välttämättä olisi, jos lain oikeuttamiseksi voitaisiin vedota Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohtaan tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 72 artiklaan. Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä tehdään selkoa välineellistettyä maahantuloa koskevasta komission tiedoksiannosta. Tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä EU-oikeudellisista reunaehdoista. Hallintovaliokunnan tulee perustuslakivaliokunnan mielestä edelleen arvioida sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen ja sen kehitykseen (PeVL 14/2025 vp).

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

Hallintovaliokunta on tarkastellut voimassa olevaa lakia koskevassa mietinnössään EU:n primääri- ja sekundäärilainsäädäntöä sekä EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä (HaVM 15/2024 vp). Valiokunta on katsonut, että EU-oikeudessa ei ole olemassa keinoa, jonka avulla voitaisiin torjua tämänkaltaista vieraan valtion kansallista turvallisuutta uhkaavaa toimintaa ja puolustaa oman valtion oikeutta määrätä sisäisistä asioistaan. Keinot, joita EU-oikeudessa on käytettävissä, liittyvät tiettyjen turvapaikkamenettelyjen sekä menettelyn vaiheiden joustoon ja niiden tarkoituksena on helpottaa toimivaltaisten viranomaisten työtä ja resurssien riittävyyttä laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Välineellistetyin maahantulon torjuntaan turvapaikkalainsäädäntöön sisältyvällä joustolla ei suoraan voida vaikuttaa (s. 12). Valiokunta totesi myös, että Suomen osalta tilanteesta tekee haastavan ja erilaisen muihin välineellistämisen tilanteisiin verrattuna erityisesti se, että painostajana on valtio eli Venäjä, joka käy hyökkäyssotaa ja toimii arvaamattomasti ja aggressiivisesti. Välineellistetyssä maahantulossa voi olla kysymys myös painostajan sotilaalliseen ajatteluun kuuluvasta epätavanomaisesta keinosta sekä sillä vaikuttamisesta. Valiokunta on katsonut saamansa selvityksen perusteella myös, että SEU 4 artiklan 2 kohdan ja SEUT 72 artiklan osalta unionin tuomioistuimessa ei ole ollut ratkaistavana Suomen tilanteeseen verrattavaa tilannetta (s. 14). Hallintovaliokunta on pitänyt saamansa selvityksen perusteella SEU 4 artiklan 2 kohtaa sekä SEUT 72 artiklaa mahdollisina poikkeusperusteina lain säätämisen lisäksi myös sen soveltamisen osalta. Viime kädessä sääntelyn EU-oikeuden mukaisuuden arvioi kuitenkin Euroopan unionin tuomioistuin (s. 15).

Hallintovaliokunta on pitänyt tärkeänä, että valtioneuvosto seuraa aktiivisesti EU-lainsäädännön ja sen tulkintakäytännön kehitystä sekä arvioi niiden kehittyessä mahdollisuutta käyttää EU-lainsäädäntöön sisältyviä, välineellistettyyn maahantuloon soveltuvia tuki- ja poikkeustoimia nyt hyväksyttävän lainsäädännön rinnalla tai, mikäli EU-lainsäädännön kehitys antaa siihen todellisen mahdollisuuden, sen sijasta (s. 16). Eduskunta on hyväksynyt hallintovaliokunnan mietinnön pohjalta lausuman, jossa eduskunta edellyttää, että valtioneuvosto seuraa aktiivisesti EU-lainsäädännön ja sen tulkintakäytännön kehitystä, sekä toimii aloitteellisesti Euroopan unionin komission ja muiden jäsenvaltioiden suuntaan, jotta Suomi saa tulevaisuudessa käyttöönsä kaikki EU-lainsäädännön välineellistetyin maahantulon torjuntaan ja hallintaan soveltuvat tuki- ja poikkeus-toimet (EV 68/2024 vp — HE 53/2024 vp).

Käsiteltävänä olevassa hallituksen esityksessä on tarkasteltu asiaa koskevaa EU-oikeudellista kehitystä. Keskeisinä voidaan pitää EU:n kriisiasetusta¹, Schengenin rajasäännöstön² muutoksia sekä välineellistettyä maahantuloa koskevaa komission tiedonantoa, joita käsitellään tarkemmin jäljempänä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan välineellistettyyn maahantuloon liittyvässä EU-lainsäädännössä ei odoteta tapahtuvan lähiaikoina nopeita muutoksia.

EU:n kriisiasetus

EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimus on tullut voimaan 11.6.2024, ja siihen kuuluvia säädöksiä aletaan pääosin soveltaa kahden vuoden kuluttua voimaantulosta eli kesäkuussa 2026. Lain-

1 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1359 muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta

2 Schengenin rajasäännöstö (EU) 2016/399

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

säädäntökokonaisuuden kansallinen toimeenpano on parhaillaan käynnissä sisäministeriössä (SM032:00/2024).

Muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen kuuluu muun muassa ns. EU:n kriisiasetus. Asetus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden esimerkiksi poiketa tietyistä EU:n turvapaikkalainsäädännön menettelysäännöistä tietyissä maahantulon häiriötilanteissa, kuten joukoittaisessa maahantulotilanteessa tai muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa. Muuttoliikkeen välineellistamisellä tarkoitetaan asetuksessa tilannetta, jossa jokin kolmas maa tai vihamielinen valtiosta riippumaton toimija kannustaa kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä siirtymään ulkorajoille tai jäsenvaltioon tai helpottaa sitä, silloin kun tavoitteena on horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja kun tällaiset toimet ovat omiaan vaarantamaan jäsenvaltion keskeiset tehtävät, myös yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.

Kriisiasetuksen mukaan jäsenvaltiot voivat pyytää mahdollisuutta pidentää hakemusten rekisteröintiaikaa, rajamenettelyn ja paluurajamenettelyn kestoa sekä laajentaa rajamenettelyn soveltamisalaa. Muuttoliikkeen välineellistämistilanteessa hakemusten rekisteröintiaikaa voidaan pidentää neljään viikkoon normaalista viidestä päivästä. Sekä rajamenettelyn että paluurajamenettelyn kestoa voidaan pidentää kuudella viikolla normaalista 12 viikosta, ja rajamenettelyssä voidaan tutkia kaikkien välineellistämisen kohteena olevien hakijoiden hakemukset. Muita poikkeuksia turvapaikkamenettelyä koskevista säännöksistä ei ole välineellistämistilanteessa kriisiasetuksen mukaan mahdollista tehdä.

Kriisiasetuksen mukaan jäsenvaltio voi myös pyytää yhteisvastuutoimia tilanteensa helpottamiseksi. Lopullisesti asiasta päättää komission tekemän ehdotuksen pohjalta neuvosto. Toteutettavia toimia voivat olla turvapaikanhakijoiden tai erikseen sovitusti kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, taloudellinen tuki, ns. responsibility offsetit (jäsenvaltio ottaisi vastuun hakemuksen käsittelystä eikä siirtäisi hakijaa vastuuvaltioon), ns. muut tukitoimet, joita hyötyvä jäsenvaltio tarvitsee (esim. asiantuntija- tai materiaalituki), tilanteeseen vastaamiseen tähtäävä yhteistyö kolmansien valtioiden kanssa, tai mitkä tahansa muut tilanteeseen vastaamiseksi tarvittavat toimet. Selvityksen mukaan toimet vastaavat pitkälti SEUT 78 artiklan 3 kohdan mukaisia toimia, joita komissio ehdotti vuonna 2021 Puolan, Latvian ja Liettuan hyväksi Valko-Venäjän toimien aiheuttamaan akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi. Komission ehdotuksesta ei tehty neuvostossa päätöstä, koska Puola piti esitettyjä keinoja riittämättöminä ilmiön torjumiseen ja vastusti päätöstä.

Hallintovaliokunta yhtyy hallituksen esityksen perusteluissa tehtyyn johtopäätökseen siitä, että EU:n kriisiasetuksen mukaiset toimet parantavat välineellistetyn maahantulon hallintaa, mutta niillä ei voida torjua tai ennalta estää tilannetta, jossa vieras valtio välineellistää maahantulijoita tarkoituksenaan horjuttaa kohdevaltion kansallista turvallisuutta tai täysivaltaisuutta.

Schengenin rajasäännösten muutokset

Schengenin rajasäännösten 5 artiklan heinäkuussa 2024 voimaan tulleen uuden 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat erityisesti EU:n kriisiasetuksessa tarkoitettussa muuttajien välineellistämiseen liittyvässä tilanteessa väliaikaisesti sulkea tiettyjä komissiolle ilmoitettuja rajanylityspaikkoja tai rajoittaa niiden aukioloaikoja, jos olosuhteet sitä edellyttävät. Toimenpiteet on pan-

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

tava täytäntöön oikeasuhteisesti ja ottaen huomioon muun muassa kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet. Toimenpiteet vastaavat voimassa olevan rajavartiolaitain (578/2005) 16 §:n sääntelyä.

EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntö

Hallintovaliokunta on viittaa mietintöönsä HaVM 15/2024 vp, jossa se on käsitellyt muun ohella myös unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä (s. 14—15). Valiokunta on tuolloin todennut, että SEU 4 artiklan 2 kohdan ja SEUT 72 artiklan osalta EU-tuomioistuimessa ei ole ollut ratkaistavana Suomen tilanteeseen verrattavaa tilannetta. Tuomioistuin on useammassa tapauksessa ottanut kantaa esimerkiksi turvapaikkalainsäädännöstä poikkeamiseen SEUT 72 artiklan nojalla, mutta tapaukset ovat koskeneet laajamittaisen maahantulon tilannetta. Valiokunta katsoo, että tuomioistuimen tuomioiden osalta merkitystä on sillä, mihin tuomioistuin on ottanut kantaa eikä niinkään sillä, minkälaisesta tilanteesta muussa yhteydessä on katsottu olevan kyse. Esimerkiksi ns. M.A.-tapauksessa³ tuomioistuin otti kantaa Liettuan lainsäädäntöön, joka koski joukoittaisen maahantulon aiheuttamaa poikkeustilaa tai hätätilannetta. Liettua ei myöskään tuomioistuimen mukaan täsmentänyt, mikä vaikutus unionin lainsäädännöstä poikkeamisella olisi yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseen kyseisessä joukoittaisen maahantulon aiheuttamassa hätätilanteessa.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut uutta EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka olisi merkityksellistä asian arvioinnissa. Tuomioistuin ei ole toistaiseksi arvioinut välineellistettyyn maahantulon tilanteeseen liittyvän lainsäädännön yhteensopivuutta EU-lainsäädännön kanssa, vaan se on ottanut kantaa joukoittaiseen maahantuloon liittyvään lainsäädäntöön. Valiokunnan tietojen mukaan tuomioistuimessa ei ole vireillä tapauksia, joissa olisi kyse välineellistetystä maahantulosta.

Komission tiedonanto

Komissio on antanut 11.12.2024 tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM(2024) 570 final). Komissio on laatinut tiedonannon vastauksena Eurooppa-neuvoston 17.10.2024 hyväksymiin päätelmiin, joissa todettiin, että Venäjän ja Valko-Venäjän tai minkään muunkaan valtion ei tule väärinkäyttää EU:n arvoja, kuten turvapaikka-oikeutta, poliittisena painostuskeinona. Tiedonannossa käsitellään haasteita EU:n Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisilla maaulkorajoilla ja niistä aiheutuvaa uhkaa unionin turvallisuudelle, EU:n politiikkatoimia ja operatiivista tukea sekä asiaa koskevia oikeussääntöjä. Sisäministeriö on antanut tiedonannosta eduskunnalle E-kirjeen (E 16/2025 vp).

Komissio katsoo, että unionin turvallisuuden ja jäsenvaltioiden alueellisen koskemattomuuden takaamiseksi on välttämätöntä, että Venäjän ja Valko-Venäjän rajanaapureina olevat jäsenvaltiot voivat toimia päättäväisesti ja vakaasti valvoakseen unionin ulkorajoja tehokkaasti. Jäsenvaltiot ovat vastuussa yleisen järjestyksen ylläpitämisestä ja sisäisen turvallisuuden takaamisesta alueellaan. Niillä on velvollisuus toteuttaa kaikki ulkorajojen tehokkaan valvonnan ja hallinnan edel-

3 C-72/22 PPU, M.A., ECLI:EU:C:2022:505

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

lyttämät toimenpiteet korkean turvallisuustason varmistamiseksi unionissa siten kuin EU:n lainsäädännössä edellytetään. Jäsenvaltioilla on periaatteellinen oikeus valvoa muiden maiden kansalaisten maahantuloa, oleskelua ja maastapoistumista.

Tiedonannossa todetaan, että EU:n kriisiasetus antaa eräitä toimintamalleja sellaisiin välineellistämisen tilanteisiin, joista säädetään kyseisessä asetuksessa. Tiettyihin näihin tilanteisiin verrattuna poikkeuksellisiin tilanteisiin voidaan tiedonannon mukaan vastata täydentämällä kriisiasetuksen keinoja muilla välineillä. Tällaisia tilanteita ovat erityisesti sellaiset, joissa muuttoliikettä käytetään aseena.

Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon vihamielisten valtioiden taholta tulevat hybridiuhat, jotka vaarantavat jäsenvaltioiden turvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden sekä yleisen järjestyksen ylläpitämisen, jäsenvaltiot voivat ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen ulkoisilta uhkilta. Komissio viittaa tiedonannossaan SEU 4 artiklan 2 kohtaan ja SEUT 72 artiklaan. 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. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. SEUT 72 artikla sijoittuu unionin toiminnasta tehdyssä sopimuksessa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan V osastoon, johon kuuluu myös rajavalvonta-, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskeva 2 luku. SEUT 72 artiklan mukaan V osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Koska unionin turvallisuuteen ja jäsenvaltioiden alueelliseen koskemattomuuteen kohdistuva uhka on luonteeltaan vakava ja jatkuva, jäsenvaltiot voivat komission mukaan vedota perussopimuksen määräyksiin mennekseen poikkeuksellisesti ja tiukoin edellytyksin pidemmälle kuin EU:n johdetussa oikeudessa tällä hetkellä säädetään. Toimissa, joihin jäsenvaltiot ryhtyvät kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi perussopimusten mukaisesti, tulee kuitenkin noudattaa EU:n lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja edellytyksiä. Jäsenvaltioiden on EU:n ulkorajoja valvoessaan samalla kunnioitettava perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta. Kaikkien toimenpiteiden tulee olla oikeasuhteisia ja sopivia uhan torjumiseksi ja niiden on rajoituttava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä. Lisäksi toimenpiteiden, jotka voivat johtaa tiettyjen perusoikeuksien rajoittamiseen, tulee myös olla luonteeltaan väliaikaisia.

Komissio toteaa tiedonannossaan, 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 kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut, että tietyt poikkeukselliset tilanteet vaikuttavat oikeuksien tulkintaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen puitteissa.

Hallintovaliokunnan saaman selvityksen perusteella on selvää, että komission tiedoksianto ei ole oikeudellisesti sitova, mutta se ei myöskään ole oikeudellisesti merkityksetön. Komission tiedontojen katsotaan kuuluvan ns. soft law -oikeuslähteisiin. Oikeuskirjallisuudessa on katsottu, että esimerkiksi suositukset ja lausunnot eivät ankarasti tulkiten muodosta oikeudellisesti eurooppaoikeutta, mutta koska Euroopan unionin tuomioistuin on toisinaan viitannut niihin, niiden oikeudellinen status ei ole täysin selvä. Sama pätee erilaisiin muihin ns. soft law -oikeuslähteisiin.

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

siin, esimerkiksi päätöslauselmiin, tiedonantoihin, käytännesääntöihin, suuntaviivoihin (guidelines) ja puiteohjelmiin. Niiden luonnetta juridisen sitovuuden kannalta ei ratkaise otsikko vaan sisältö.⁴

Komissio on antanut oikeudellisesti hyvinkin merkittäviä tiedonantoja, joista esimerkkeinä voidaan mainita komission tiedonanto: Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi⁵ ja tiedonanto EU:sta tehdyn sopimuksen 7 artiklasta: Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen⁶. Esimerkiksi ensin mainitulla tiedonannolla on katsottu käytännössä olleen "merkittävä vaikutus EU-oikeudessa oikeusvaltion käsitettä koskevan ymmärryksen ja sitä koskevien oikeuslähteiden systematisoinnin kannalta. (...) Toimintakehystä koskevan tiedonannon merkitys tulee ilmeiseksi, kun tarkastellaan EU-lainsäätäjän myöhemmin toteuttamaa oikeusvaltioliitännäistä lainsäädäntöä."⁷

Myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä komission tiedonannoille on annettu tosiasiallista oikeudellista merkitystä. Esimerkiksi voidaan mainita valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin 18.12.2023 antama ratkaisu⁸, jossa ukrainalaisten henkilöiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten nopean käsittelyn (priorisoinnin) todettiin perustuneen muun ohella komission tiedonantoon, ja oikeuskanslerin 22.12.2022 antama ratkaisu⁹, joka koski viisumi- ja oleskelulupapalveluiden keskeyttämistä koronapandemian aikana Suomen edustustoissa. Oikeuskanslerin 31.3.2025 antamassa ratkaisussa¹⁰ tiedonannon merkityksestä todetaan, että "komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä ja tulkintaa sovellettavaksi tulevan EU:n oikeuden ja sen osana EU:n perusoikeuskirjan mukaisten ja samalla kansallistenkin perusoikeusrajoitusten oikeudellisista reunaehdoista. Komission tiedonanto ei näin ole oikeudelliselta luonteeltaan pelkkä suositus, vaan tulkinassa huomioon otettava oikeuslähde."

Euroopan komissio valvoo EU-lainsäädännön soveltamista. Komissio voi käynnistää jäsenvaltiota vastaan SEUT 259 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn, jos se katsoo, ettei jäsenvaltio täytä sille EU-lainsäädännön mukaan kuuluvia velvoitteitaan. Rikkomusmenettely voi johtaa unionin tuomioistuimen ratkaisuun, jossa sitovasti vahvistetaan EU-oikeuden oikea tulkinta. Jos komissio tai toinen jäsenvaltio eivät käynnistä rikkomusmenettelyä, oikeudellisesti sitovaa tuomioistuimen ratkaisua ei synny. Hallintovaliokunnalla käytettävissä olevan tiedon mukaan Suomea vastaan ei ole puheena olevan lain johdosta käynnistetty rikkomusmenettelyä.

Yhteenvetoa EU-oikeuden tarkastelusta

Hallintovaliokunta toteaa, että esityksen suhdetta EU-oikeuteen on arvioitava sekä EU:n primäärioikeuteen kuuluvan perusoikeuskirjan että sekundäärioikeuteen kuuluvan turvapaikkalainsäädäntö-

4 Raitio: Euroopan unionin oikeus 2016, s. 206.

5 COM(2014) 158 final

6 COM(2003) 606 final

7 Raitio, Rosas ja Pohjankoski: "Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa", Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39.

8 OKV/1732/10/2022-OKV-8

9 OKV/2830/70/2020-OKV-3

10 OKV/3100/10/2024-OKV-3

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

dännön kannalta. Merkitystä on annettava myös välineellistetyn maahantulon torjuntaa koskevalle komission tiedonannolle. Valiokunta korostaa, että velvoittavassa EU-lainsäädännössä ei ole olemassa keinoa, jonka avulla voitaisiin torjua välineellistettyä maahantuloa, joka vakavasti vaarantaa toisen valtion kansallista turvallisuutta ja täysivaltaisuutta. Keinot, joita EU-oikeudessa on käytettävissä, liittyvät tiettyjen turvapaikkamenettelyjen sekä menettelyn vaiheiden joustoon, ja niiden tarkoituksena on helpottaa toimivaltaisten viranomaisten työtä ja resurssien riittävyyttä laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Välineellistetyn maahantulon torjuntaan turvapaikkalainsäädäntöön sisältyvällä joustolla ei suoraan voida vaikuttaa. Ehdotetulla lailla pyritään nimenomaan torjumaan välineellistettyä maahantuloa.

Lain sääntelyllä on merkitystä usean EU:n sekundäärioikeuteen kuuluvan säädöksen, kuten turvapaikkalainsäädäntöön kuuluvien menettelydirektiivin¹¹, määritelmädirektiivin¹², paluudirektiivin¹³ sekä vastuunmäärittämisasetuksen¹⁴ kannalta. Hallintovaliokunta pitää selvänä, että voimassa oleva lainsäädäntö poikkeaa EU:n turvapaikkalainsäädäntöön kuuluvista säädöksistä. Koska EU-oikeus on ensisijaista suhteessa kansalliseen oikeuteen, sääntelyn hyväksyttävyydelle on oltava EU-oikeuteen pohjautuvat perusteet. Lain hyväksyttävyyden EU-oikeudellisesta näkökulmasta perustuu olennaisesti siihen, katsotaanko unionin perustamissopimusten kansalliseen turvallisuuteen liittyvät artikkelit sellaisiksi oikeuttamisperusteiksi, joiden nojalla voidaan poiketa EU:n turvapaikkalainsäädännöstä. Vaikka EU-tuomioistuin ei ole yhdessäkään asiassa toistaiseksi hyväksynyt väitettä siitä, että jäsenvaltio olisi voinut SEU 4 artiklan 2 kohtaan tai SEUT 72 artiklaan vetoamalla poiketa jonkin turvapaikkasäädöksen säännöksistä, ei tuomioistuin ole myöskään ehdottomasti sulkenut pois mahdollisuutta vedota näihin.

Hallintovaliokunta korostaa, että Suomen turvallisuusympäristö on nopeasti ja pysyvästi muuttunut. Itärajan ilmiö on poikkeuksellinen, huolestuttava ja vakava tarkasteltaessa sitä sekä Suomen että Euroopan turvallisuusympäristön muutoksen viitekehyksessä. Laki sisältää viranomaisten toimivaltuudet sellaisiin tilanteisiin, joissa on kyse Suomen täysivaltaisuuteen ja kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvasta vakavasta uhasta, joka johtuu vieraan valtion painostuksesta. Suomen osalta tilanteesta tekee haastavan ja erilaisen muihin välineellistämisen tilanteisiin verrattuna erityisesti se, että painostajana on valtio, joka käy hyökkäyssotaa ja toimii arvaamattomasti ja aggressiivisesti. Välineellistetyssä maahantulossa voi olla kysymys myös painostajan sotilaalliseen ajatteluun kuuluvasta epätavanomaisesta keinosta sekä sillä vaikuttamisesta.

Kuten edellä on todettu, vaikka komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, se ei kuitenkaan ole vailla merkitystä. Tiedonannon voidaan katsoa ilmentävän komission näkemyksiä väli-

11 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu)

12 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus 2011/95/EU vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle (uudelleenlaadittu)

13 Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi

14 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) N:o 604/2013 kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämän kansainvälisestä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja -menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu)

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

neellistetyn maahantulon torjuntaan liittyvistä EU-oikeudellisista reunaehdoista. Hallintovaliokunta katsoo, että voimassa olevan ja nyt jatkettavaksi ehdotetun lain mahdollistamat toimenpiteet täyttävät tiedonannon periaatteiden mukaiset välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja väliaikaisuuden edellytykset.

Hallintovaliokunta pitää edelleen saamansa selvityksen perusteella SEU 4 artiklan 2 kohtaa ja SEUT 72 artiklaa mahdollisina poikkeusperusteina lain säätämisen lisäksi myös sen soveltamisen osalta. Valiokunta painottaa, että lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut sellaista uutta EU:n lainsäädäntöä tai EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka antaisi aiheen arvioida voimassa olevaa lakia ja nyt käsiteltävää lakiehdotusta toisin EU-oikeuden kannalta. Toimivalta arvioida sääntelyn EU-oikeuden mukaisuutta on kuitenkin EU-tuomioistuimella.

Rajavartiolaitoksen henkilöstö

Hallintovaliokunta on kiinnittänyt voimassa olevaa lakia koskevassa mietinnössään huomiota rajavartiomiehen oikeudelliseen asemaan ja oikeusturvaan lakia sovellettaessa sekä tarpeeseen huolellisesti ohjeistaa ja kouluttaa heitä, jotta haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt tunnustetaan (HaVM 15/2024 vp s. 22—23).

Hallituksen esityksen mukaan Rajavartiolaitos on varautunut lain soveltamiseen laatimalla kattavan ohjeistuksen ja kouluttamalla henkilökuntaansa. Ohjeistuksessa ja koulutuksessa lain säännöksiä ja menettelytapoja on tarkennettu käytännön toiminnan näkökulmasta. Erityisinä painopisteinä ovat poikkeusperusteiden arviointi, erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistaminen sekä toiminta mahdollisessa maahantunkeutumisen torjunnassa. Ohjeistuksen ja koulutuksen tarkoituksena on varmistaa, että Rajavartiolaitoksen ja sitä tukevien muiden viranomaisten toiminta on mahdollisessa lain soveltamistilanteessa yhdenmukaista ja lainmukaista kaikilla alueilla. Hallintovaliokunnan saaman selvityksen mukaan laki on käytännön toiminnan näkökulmasta selkeä eikä lain soveltamista ole pidetty ongelmallisena. Rajavartiolaitos on ohjeistuksen ja koulutuksen lisäksi myös käytännön tasolla harjoitellut lain soveltamista.

Lain voimassaoloajan jatkaminen ja pituus

Perustuslakivaliokunta ei ole nyt arvioitavana olevaa lakia aikaisemmin arvioidessaan nimenomaisesti kiinnittänyt huomiota lain voimassaoloajan täsmälliseen pituuteen. Valiokunta on aikaisemmin arvioinut erilaisissa sääntely-yhteyksissä määräaikaisten poikkeuslakien voimassaolon pituutta (ks. esim. PeVL 25/2005 vp, s. 5/I, PeVL 46/2004 vp, s. 3/II, PeVL 67/2002 vp, s. 4/I, PeVL 59/2001 vp, s. 2—3). Kyse on tällöin ollut esimerkiksi tilanteista, joissa määräaikaisen poikkeuslain voimassaolon aikana on tullut valmistella perustuslain vaatimuksen täyttävä pysyväisluonteinen lainsäädäntö (ks. esim. PeVL 25/2005 vp, s. 5/I, PeVL 67/2002 vp, s. 4/I). Aikaisemmasta käytännöstä ei arviointitilanteiden eroavaisuuksien vuoksi ole johdettavissa selkeää kannanottoa poikkeuslain voimassaoloajan pituuteen nyt käsillä olevassa erityislaatuudessa tilanteessa. Keskeistä perustuslakivaliokunnan mielestä on, että lain ja myös sen voimassaoloajan välttämättömyys voidaan perustella.

Perustuslakivaliokunta on painottanut, että poikkeusta perustuslaista merkitsevän sääntelyn on oltava välttämätöntä (PeVL 26/2024 vp, kappale 46). Perustuslakivaliokunta toteaa, että samoin

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

kuin väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain säätämiseen johtanut hallituksen esitys myös nyt arvioitava esitys perustuu valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävään ja erittäin painavaan tarkoitukseen torjua vieraan valtion Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä (PeVL 26/2024 vp, kappale 14). Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain soveltamiskynnys on varsin korkea ja sidottu välttämättömyyteen (PeVL 26/2024 vp, kappale 33). Perustuslakivaliokunnan mielestä lain voimassaoloajan arvioinnissa vailla merkitystä ei ole lain säätämisen ja sen soveltamisen aloittamisen kaksivaiheisuus eikä se, että lain 3 §:n mukaista päätöstä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta ei lain tähänastisen voimassaolon aikana ole tehty.

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan, että hallituksen esityksen mukaan laki on säädetty tilanteessa, jossa ei ole ollut muuta tehokasta keinoa torjua Suomen painostamista maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Esityksessä on myös todettu, ettei oikeudellinen viitekehys ole muuttunut lain säätämisen jälkeen. Lain hyväksymisen jälkeen voimaan tullut uusi lainsäädäntö on tuonut lisää keinoja maahantulon hallintaan, mutta lainmuutoksilla ei ole mahdollista ennalta torjua välineellistettyä maahantuloa. Suomen turvallisuusympäristö on myös edelleen vakava ja vaikeasti ennakoitava. Hallituksen esityksen ja muun perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan jo lain voimassaololla voidaan arvioida olevan ennalta estävä vaikutus. Perustuslakivaliokunta yhtyy 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 tarkoitettulla tavalla viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi (ks. myös PeVL 26/2024 vp, kappale 33). Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotettua voimassaoloajan pidentämistä voidaan pitää välttämättömänä.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenee, että voimassaoloajan jatkamisen pituutta on valmisteluvaiheessa harkittu (s. 22). Arvioinnissa uutta vuoden pituista voimassaoloaikaa ovat puoltaneet alkuperäisen esityksen valtiosääntöoikeudelliset perusteet. Esityksessä todetaan myös olevan mahdollista, että vuoden kuluessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antaa ratkaisuja, joilla voi olla merkitystä asian arvioinnissa. Turvallisuusympäristössä ja Suomen rajaturvallisuustilanteessa ei kuitenkaan ole odotettavissa lähiaikoina merkittäviä muutoksia parempaan suuntaan, vaan sen odotetaan säilyvän vakavana ja vaikeasti ennakoitavana vielä pitkään. Hybridivaikuttaminen eri muodoissaan on ollut jatkuvaa, ja edelleen on olemassa korkea riski, että maahantulijoita välineellistämällä tapahtuva epäasiallinen vaikuttaminen aktivoituisi uudelleen. Vain vuoden voimassa olevaa sääntelyä on pidetty varsin lyhytaikaisena varautumisen näkökulmasta. Yhtenä vaihtoehtona on harkittu myös lain voimassaolon jatkamista kahdella vuodella. Esityksessä myös todetaan, että voimassaoloa ei ole välttämättöntä jatkaa tasavuosina, vaan tarkoituksenmukaisen pituisena jaksena. Hallituksen esityksessä mainituin perustein esityksessä ehdotetaan, että lain voimassaoloaikaa jatketaan noin puolellatoista vuodella 31.12.2026 saakka.

Ajankohtaisen turvallisuustilanteen ja oikeudellisen viitekehysten sekä niiden kehitysarvioiden perusteella ja perustuslakivaliokunnan lausunto huomioiden hallintovaliokunta pitää lain voimassaoloajan jatkamista välttämättömänä ja ehdotettua voimassaoloaikaa perusteltuna. Lain tarkoituksena on varautua pitkäkestoiseen vakavaan turvallisuustilanteeseen, mikä huomioon ottaen lain kokonaisvoimassaoloajaksi muodostuvaa kahta ja puolta vuotta voidaan valiokunnan mieles-

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

tä pitää kohtuullisena. Valiokunta korostaa lisäksi, että lain soveltaminen edellyttää erillistä valtioneuvoston päätöstä ja sitä edeltävästi valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistä käsitystä laissa tarkoitettujen korkeiden kriteerien käsillä olosta. Laki on sen 3 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi torjua välineellistettyä maahantuloa. Hallintovaliokunta viittaa myös hallituksen esityksen sisältämään kirjaukseen (s. 28 ja 32), jonka mukaan, 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.

Eduskunnan tiedonsaanti ja vaikutusmahdollisuudet lain mukaisessa menettelyssä

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston on viipymättä annettava 1 momentissa tarkoitettua 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. Eduskunnan osallistumisoikeutta koskeva sääntely lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyn aikana (HaVM 15/2024 vp, s. 17—18 ja 23—25).

Perustuslakivaliokunta painottaa käsiteltävänä olevasta esityksestä antamassaan lausunnossa laissa säädetyn selvityksen antamisen merkitystä eduskunnan perustuslaissa säädetyn tiedonsaantioikeuden toteutumisen kannalta. Perustuslakivaliokunta korostaa eduskunnan oikeutta saada käyttöönsä kaikki olennainen valtioneuvoston päätöksenteossa käytetty tieto, mukaan lukien oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettävä tieto. Hallintovaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mielestä muutenkin edelleen syytä arvioida eduskunnan asemaa nyt arvioitavan lain mukaisissa menettelyissä sekä sitä, ovatko eduskunnan vaikutusmahdollisuudet 3 §:n mukaisissa menettelyissä riittäviä.

Hallintovaliokunta toteaa alkuun, että eduskunnan osallistuminen on tarpeen järjestää niin, että se ei estä tai olennaisesti viivästyä päätöksentekoa mahdollisessa välitöntä reagointia vaativassa tilanteessa. On myös tärkeää, että eduskunnan osallistuminen perustuu samaan tietoon, joka valtioneuvostolla on käytettävissään päätöstä tehdessään. Hallintovaliokunta painottaa, että lain mahdollisessa soveltamistilanteessa eduskunnan asianomaisille valiokunnille annettaisiin laissa tarkoitettut, myös salassa pidettävät, tiedot valtioneuvoston päätöksestä ja sen perusteena olevista seikoista. Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan valiokunnan tietojensaantioikeuteen ei vaikuta se, että valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat esimerkiksi oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettäviä (PeVM 7/1990 vp, s. 2/II). Salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä valiokunnassa ja valiokunnan jäsenten vaitiolovelvollisuudesta säädetään perustuslain 50 §:n 2 ja 3 momentissa sekä eduskunnan työjärjestyksen 43 a—43 c §:ssä.

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. Merkitystä on annettava myös sille, että laki ei ole sovellettavissa suoraan, vaan lain mukaiset toimenpiteet edellyttävät valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistä käsitystä lain 3 §:n 1 momentin

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

mukaisten korkeiden kriteerien käsillä olosta. Kaikkien 3 §:n 1 momentissa säädettyjen edellytysten on täyttyvä, jotta päätös voidaan tehdä. Lain mahdollista soveltamista koskevaan päätöksentekoon kuuluu keskeisenä osana arvio toimien viimesijaisuudesta eli siitä, että mikään muu keino ei ole tilanteessa riittävä.

Hallintovaliokunta toteaa, että kansallista turvallisuutta koskevien päätösten perustana on toimivaltaisten turvallisuusviranomaisten virkavastuulla tuottama, puolueettomasti laadittu, objektiivinen ja ajantasainen tilannekuva. Perusoikeusrajoitusten välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arviointi on aina tilannesidonnaista ja tapauskohtaista. Ajantasainen tilannekuva on siten olennainen arvioitaessa, onko vakava uhka kansalliselle turvallisuudelle tai yleiselle järjestykselle olemassa ja minkälaisia toimenpiteitä sen hallitseminen edellyttää. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimukset edellyttävät myös sitä, että kussakin tilanteessa valitaan käytettävissä olevien tietojen perusteella lievimmät perusoikeusrajoitukset sisältävä, mutta samalla riittävän tehokas vaihtoehto.

Valtioneuvosto voi lain mukaan päättää toimenpiteistä vain, jos ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia. Lainkohta ilmentää yleisempää perustuslaista, EU-oikeudesta ja kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista johtuvaa välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden vaatimusta, joka koskee perus- ja ihmisoikeusrajoituksia sisältävien toimivaltuuksien käyttämistä. Valtioneuvosto arvioi välttämättömyyttä osana kussakin turvallisuustilanteessa vallitsevaa kokonaisjärjestelyä ja sovellettavaksi tulevien eri lakien mukaisten toimivaltuuksien kokonaisuutta. Valtioneuvoston on lain mukaan kumottava päätös, kun se ei ole enää välttämätön.

Lain mahdollisessa soveltamistilanteessa valtioneuvoston päätöksen välttämättömyys tulisi edellä kuvatulla tavalla arvioitavaksi useassa yhteydessä. Hallintovaliokunta painottaa, että jo lain 3 §:n 1 momentin sanamuodot varmistavat sen, ettei lain käyttöön turvauduta vain varmuuden vuoksi. Valiokunta tuo myös esiin, että oikeuskanslerin tehtävänä on valvoa valtioneuvoston päätöksenteon lainmukaisuutta sekä sen osana perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamista samoin kuin välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja viimesijaisuuden vaatimusten toteutumista. Tässä yhteydessä tehtävä arviointi on tilannesidonnainen ja siten itsenäinen suhteessa lain säätämisvaiheessa tehtävään arviointiin. Tämä osaltaan toimii myös oikeusvaltion turvamekanismina.

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 mer-

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

kittävästä perus- ja ihmisoikeuksiin vaikuttavasta päätöksestä, jonka välttämättömyys tulee tarkoin arvioida suhteessa ajankohtaiseen turvallisuustilanteeseen.

Hallintovaliokunta katsoo, että valtioneuvoston mahdollisuus päättää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta ei ole itsessään ristiriidassa syrjinnän kiellon tai oikeusturvavaatimusten kanssa. Eduskunta on lakia säätäessään ja päätöksentekovalan valtioneuvostolle osoittaessaan ottanut huomioon myös nämä näkökohdat. Nyt käsiteltävänä oleva laki ei ole myöskään sellainen valtuuslaki, jossa valtuutettaisiin hallintoviranomaiset poikkeamaan perusoikeuksista Suomen oikeudenkäyttöpiirissä. Poikkeukset sisältyvät jo lain säännöksiin. Laissa säädetään esimerkiksi selkeät edellytykset rajavartiomiesten toimenpiteille ja poikkeusperusteiden arvioinnille. Valiokunta toteaa yleisesti, että viranomaisten toiminta sisältää aina jossakin määrin harkintavaltaa yksittäisissä tilanteissa.

Hallintovaliokunta tähdentää myös, että valtioneuvoston päätös on valituskelpoinen. Oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 8 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä valitetaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuoikeus määräytyy näissä tapauksissa lain 7 §:n 1 momentin mukaan. Hallintopäätökseen saa hakea muutosta valittamalla se, johon päätös on kohdistettu tai jonka oikeuteen, velvollisuuteen tai etuun päätös välittömästi vaikuttaa ja se, jonka valitusoikeudesta laissa erikseen säädetään.

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.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

Johtolause. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotus tulee käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, mikä on käytävä ilmi myös lakiehdotuksen johtolauseesta. Jos laki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, tämän tulee perustuslain 79 §:n 1 momentin mukaan ilmetä laista. Hallintovaliokunta ehdottaa, että lakiehdotuksen johtolause korjataan tämän mukaisesti.

Säätämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossa sääntelyn välttämättömyydestä esitetty ja myös nykyisen lain voimassaoloaika huomioon ottaen, että ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä nyt arvioitava poikkeuslaki poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei ole, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus ääntenlaskennassa toteutuu.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 18/2025 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta käsittelee hallituksen esitykseen HE 18/2025 vp sisältyvän lakiehdotuksen perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, **joka on tehty perustuslain 73 §:ssä määrättyllä tavalla, muutetaan** väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain (482/2024) 7 § seuraavasti:

7 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 22 päivänä heinäkuuta 2024 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2026.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp

Helsingissä 27.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Tiina Elo vihr
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Christoffer Ingo r
jäsen Anna Kontula vas
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Maaret Castrén kok
varajäsen Ville Merinen sd
varajäsen Jari Ronkainen ps
varajäsen Heikki Vestman kok

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp Vastalause

Vastalause

Perustelut

Käsiteltävänä oleva esitys koskee poikkeuslakina hyväksytyn lain (Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi, 482/2024, HE 53/2024 vp) voimassaolon jatkoa vuoden 2026 loppuun asti. Lain sisältöön ei esitetä muutoksia. Esityksessä ehdotetaan lain hyväksymistä jälleen poikkeuslakina eli perustuslain 73 §:n mukaisessa säätämisyjärjestyksessä rajattuna poikkeuksena perustuslakiin.

Suomella on oikeus ja velvollisuus valvoa rajojaan ja turvata kansallista turvallisuutta. Suomen tulee vastata autoritaarisen, kansainvälisestä oikeudesta piittaamattoman ja raakaa hyökkäyssotaa Ukrainassa käyvän Venäjän toimiin. Tämä ei kuitenkaan oikeuta tai edellytä hylkäämään Suomen omaa oikeusvaltiota, perustuslain keskeisiä ratkaisuja ja sitoutumista kansainväliseen oikeuteen.

Käsiteltävän lain ytimessä on pyrkimys mahdollistaa turvapaikanhaun estäminen osalla Suomen valtakunnanrajaa. Turvapaikkaa hakemaan pyrkivää henkilöä voitaisiin lain käyttöönoton myötä estää saapumasta maahan tai hänet voitaisiin poistaa maasta ilman mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemus ja ilman valituskelpoista päätöstä.

Esitys on ilmeisessä ristiriidassa ainakin ehdottoman palautuskiellon, oikeuden elämään, kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kiellon, joukkokarkotusten kiellon, oikeusturvan ja oikeuden tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin sekä turvapaikkaoikeuden kanssa, sellaisina kuin ne on suojattu muun muassa Suomen perustuslaissa, Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, pakolaisten oikeusasemaa koskevassa sopimuksessa, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa sopimuksessa, YK:n kidutuksen vastaisessa sopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjassa sekä näitä koskevassa tulkintakäytännössä. Asetelma on oikeudellisesti yksinkertainen ja kiistaton. Tätä ei muuta se, että lakiin ennen sen hyväksymistä tehtiin eduskuntakäsittelyssä eräitä näennäisiä muutoksia, kuten mahdollisuus kirjalliseen maasta poistamisen uudelleen arvioinnin vaatimiseen, jota ei voida pitää perustuslaissa ja ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettuna oikeusturvakeinona todellisen valitusoikeuden puuttuessa täysin.

Turvapaikkaoikeuden ytimessä oleva yksilöllinen arvio korvautuisi lain soveltamistilanteissa yksittäisen rajavartijan pikaisella kasvotusten, yli kieli- ja kulttuurimuurien tapahtuvassa vuorovaikutustilanteessa tekemällä päätöksellä siitä, olisiko turvapaikkahakemus pääsäännöstä poiketen välttämätöntä ottaa vastaan. Lain soveltaminen johtaisi mielivaltaiseen menettelyyn, joka vaarantaisi ehdottoman palautuskiellon loukkaamattomuuden lisäksi yhdenvertaisuuden, lapsen oikeudet, oikeuden perhe-elämään ja esimerkiksi vammaisten oikeudet.

On kyseenalaista, miten haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien oikeudet kyettäisiin lakia sovellettaessa turvaamaan. Henkilön ikä, vammaisuus tai haavoittuva asema eivät ole seikkoja, jotka välttämättä olisivat helposti todennettavissa sanotussa tilanteessa. Kansainvälisen suojelun perusteet eivät toisaalta ole sidottuja siihen, onko henkilö erityisen haavoittuvassa asemassa, ja ehdoton palautuskielto velvoittaa olemaan palauttamatta epäinhimillisiin oloihin ketään täysin riip-

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp
Vastalause

pumatta hänen henkilökohtaisista tekijöistään. Mahdollinen välineellistäminen ei myöskään poista vainon tai ihmisoikeusloukkausten kohteen oikeutta kansainväliseen suojeluun.

Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat erottamaton ja kiinteä osa nykyistä kotimaista perusoikeusjärjestelmää ja Suomen valtiosääntöä. Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Poikkeuslakimenettelyllä ei voida ratkaista ristiriitaa kansainvälisten sopimusten kanssa eikä poikkeuslailla voida tehokkaasti poiketa Suomea sitovista ihmisoikeusvelvoitteista. Ehdotus on ristiriidassa myös sellaisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, joista poikkeaminen ei ole sallittua edes sodan tai muun hätätilan aikana.

Nyt muutettavaa lakia säädettäessä ja nyt käsiteltävässä esityksessä on viitattu siihen, ettei Euroopan ihmisoikeustuomioistuin olisi toistaiseksi ratkaissut tapauksia, jotka olisivat yhteneviä Suomen itärajan välineellistetyn maahantulon tilanteen kanssa. Ihmisoikeustuomioistuimen laajasta turvapaikkaoikeudellisesta oikeuskäytännöstä ilmenee kuitenkin selviä reunaehtoja hyväksyttävien rajavalvontatoimien ja turvapaikkamenettelyyn pääsyn suhteen. Ihmisoikeustuomioistuin on turvapaikkaoikeudellisessa oikeuskäytännössään soveltanut ennen kaikkea Euroopan ihmisoikeussopimuksen ehdottomia 2 (oikeus elämään) ja 3 artikloja (kidutuksen kieltö, josta johdettu palautuskieltö) sekä sopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan 4 artiklaa (joukkokarkotusten kieltö). Ihmisoikeustuomioistuin on oikeuskäytännössään korostanut turvapaikanhakijan menettelyllisten oikeuksien velvoittavuutta ja turvaamista myös poikkeuksellisissa oloissa. Tuomioistuin on oikeuskäytännössään todennut, että ihmisoikeussopimuksen velvoitteet edellyttävät valtioita takaamaan maahantulijoille tehokkaan ja tosiasiallisen mahdollisuuden päästä laillista maahantuloa koskeviin menettelyihin. Tuomioistuin on pitänyt erityisen keskeisenä tosiasiallista mahdollisuutta jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus siten, että se tulee asiallisesti vireille. Ihmisoikeustuomioistuin on erikseen todennut, että niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-alueen ulkorajan, ihmisoikeussopimuksen oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia väyliä maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille.

Mikään ei viittaa siihen, että näiden ihmisoikeussopimuksen keskeisiä artikloja koskevien ihmisoikeustuomioistuimen tulkintojen tulisi odottaa muuttuvan lähitulevaisuudessa. Toisaalta ihmisoikeustuomioistuimessa on vireillä useita Liettuaa, Latviaa ja Puolaa vastaan tehtyjä valituksia, jotka liittyvät maiden ja Valko-Venäjän välisten rajojen tilanteeseen vuosina 2021–2023. Kolmessa tuomioistuimen suureen jaostoon siirretyssä tapauksessa sivuväliintulon tehnyt Suomi on nimenomaisesti painottanut näiden tapausten merkitystä välineellistämiskysymyksen suhteen. Ratkaisuja tuomioistuimelta odotetaan jo kuluvan vuoden aikana, mikä osaltaan asettaa kyseenalaiseksi myös käsiteltävässä esityksessä ehdotetun puolentoista vuoden voimassaoloajan.

Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden lisäksi käsiteltävä lainsäädäntö on myös yksiselitteisessä ristiriidassa EU-oikeuden — niin primääri- kuin sekundäärioikeuden — kanssa. Turvapaikkahakemusten käsittelyä asianmukaisessa menettelyssä koskevat erityisesti EU:n turvapaikkadirektiivien vaatimukset ja EU:n perusoikeuskirjan turvapaikkaoikeutta koskeva perusoikeussäännös. Kansallisen lainsäädännön ollessa käsiteltävän lakiehdotuksen tavoin ristiriidassa EU-oikeuden kanssa, tuomioistuimen tai muun viranomaisen on EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti sovellettava kansallisen lainsäädännön sijasta EU-oikeutta.

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp
Vastalause

Lakia säädettäessä ja nyt käsiteltävässä esityksessä on esitetty, ettei EU-tuomioistuimessa ole ollut ratkaistavana tapauksia, jotka olisivat yhteneviä Suomen itärajan välineellistetyin maahantulon tilanteen kanssa. Kuitenkin esimerkiksi unionin tuomioistuimen Liettuaa koskenut tuomio C-72/22 käsittelee tilannetta, joka on hyvin samankaltainen kuin itärajalla nähty välineellistämistilanne, ja ratkaisu on suoraan sovellettavissa itärajan tilanteeseen. Ratkaisussa tuomioistuin katsoi, ettei edes sotatila, poikkeustila tai kansallinen hätätilanne oikeuttanut poikkeamista menettelydirektiivistä ja turvapaikanhaun estämisestä. EU-tuomioistuin ei ole yhdessäkään asiassa hyväksynyt väitettä siitä, että jäsenvaltio olisi voinut kansalliseen turvallisuuteen (SEU 4 artiklan 2 kohtaan tai SEUT 72 artiklaan) vetoamalla poiketa jonkin turvapaikkadirektiivin säännöksistä. Toimivalta linjata EU-oikeuden tulkintaa toisin kuin se ilmenee EU-tuomioistuimen oikeuskäytännöstä kuuluu vain ja ainoastaan EU-tuomioistuimelle. Toistaiseksi mikään ei viittaa siihen, että tuomioistuin olisi jatkossa tulkitsemassa turvapaikkaoikeuden keskeisiä periaatteita toisin kuin aiemmin.

Myös esityksessä viitatussa komission 11.12.2024 antamassa välineellistämistilanteita nimenomaisesti koskevassa tiedonannossa (COM(2024) 570) painotetaan, että jäsenvaltioiden poikkeuksellistenkin toimien tulee noudattaa EU:n lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja edellytyksiä, ja että jäsenvaltioiden on EU:n ulkorajoja valvoessaan samalla kunnioitettava perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta. Kaikkien toimenpiteiden tulee olla oikeasuhteisia ja niiden on rajoituttava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä.

Esitetyn lain hyväksyminen perustuslain 73 §:n mukaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poikkeuslakina ei poista ristiriitaa lain ja EU-oikeuden välillä eikä oikeutta EU-oikeutta rikkovia tekoja tai laiminlyöntejä. Eduskunnan ei tulisi edelleenkään hyväksyä esitystä, joka tietoisesti rikkoo Suomen jäsenyysvelvoitteita ja samalla jättää täysin auki, millaisia oikeusvaikutuksia sääntelyllä voi tämän ristiriidan vuoksi käytännössä olla.

Esitetyn keinon sijaan Suomella on mahdollisuus vastata tilanteeseen oikeusvaltion tavoin eli toimimalla toisin kuin Venäjä. Vaikka välineellistetyistä maahantulosta tai merkittävästä turvapaikanhakijoiden liikkumisesta itärajalla ei tällä hetkellä ylipäänsä ole viitteitä, välineellistetyin maahantulon mahdolliseen jatkumiseen tai lisääntymiseen on mahdollista vastata tehokkaalla turvapaikkamenettelyllä (ilmeisen perusteettomien hakemusten nopeutetut menettelyt, tutkimatta jättämiset ja rajamenettelyn käyttö mukaan lukien), panostamalla hakemusten käsittelyyn ja vastaanottojärjestelmään, perustamalla tarvittaessa järjestelykeskuksia sekä hyödyntämällä EU:n turvapaikkalainsäädännön mahdollistamaa jäsenvaltioiden, EU:n turvapaikkaviraston ja Euroopan raja- ja merivartiostojen tukea. Jäsenvaltio voisi myös pyytää lupaa erityisiin toimiin, kuten tietyistä menettelysäännöksistä joustamiseen. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 78 artiklan 3 kohdan mukaan jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa jäsenvaltiossa hätätilanteen, neuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä jäsenvaltion hyväksi. Myös tuore EU:n turvapaikkajärjestelmän laaja kokonaisuudistus, mukaan lukien niin sanottu kriisiasetus, tarjoaa jatkossa keinoja nimenomaisesti välineellistetyin maahantulon tilanteisiin vastaamiseksi, sallimatta kuitenkaan turvapaikanhaun estämistä. Myös tilanteissa, joissa valtakunnanrajalle pyrittäisiin tunkeutumaan isoin väkijoukoin tai väkivaltaisesti, tarjoavat jo nykyinen lainsäädäntö, rajavartiostojen toimivaltuudet, fyysiset rajaesteet ja tarvittaessa valmiuslain määräykset tehokkaita keinoja rajaturvallisuuden varmistamiseksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 14/2025 vp
Vastalause

Puheena olevan lain perusratkaisuihin liittyvien ylitsepääsemättömien ongelmien lisäksi huomionarvoista on, että lausuttavana olevassa esityksessä ehdotetaan alun perin vuodeksi säädetyn poikkeuslain voimassaoloa jatkettavaksi tällä kertaa puolellatoista vuodella. Hallituksen esityksessä esitetyt perusteet niin poikkeuslain voimassaolon jatkamiselle nykyisessä tilanteessa ylipäätään, kuin esitetylle, aiempaa pidemmälle voimassaoloajalle ovat silmiinpistävän ohuet asian merkitykseen nähden. Merkitystä on myös sillä, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on vireillä useita asian kannalta merkityksellisiä valituksia, joihin annettaneen ratkaisu jo kuluvan vuoden aikana. Perustuslain 73 §:n vaatimus perustuslakiin tehtävän poikkeuksen rajatusta luonteesta ja poikkeuslakien välttämisen periaate edellyttävät myös ajallista rajausta välttämättömään. Äärimmäisestä poikkeuksesta ei saa muodostua uutta normaalia.

Esitys on perusratkaisuiltaan syvästi ongelmallinen suomalaisen oikeusvaltion kannalta eikä sen toimivuudesta tavoitellulla tavalla ole takeita. Eduskunnan ei tulisi hyväksyä sitä missään säätämisjärjestyksessä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 27.05.2025

Anna Kontula vas
Tiina Elo vihr