

Hallintovaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten. Asia on lisäksi lähetetty perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten.

Lausunto

Asiasta on annettu seuraavat lausunnot:

- perustuslakivaliokunta PeVL 26/2024 vp
- perustuslakivaliokunta PeVL 29/2024 vp

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Sanna Palo, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Sanna Montin, sisäministeriö
- yksikönpäällikkö, eversti Mikko Lehmus, Rajavartiolaitos
- apulaispääsihteeri Timo Tuovinen, eduskunnan kanslia
- esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- suurlähettiläs Antti Helanterä, ulkoministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta, oikeusministeriö
- hallitussihteeri Joonas Lapinlampi, puolustusministeriö
- oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- lapsiasiavaltuutettu Elina Pekkarinen, Lapsiasiavaltuutetun toimisto
- johtaja Jarna Petman, Ihmisoikeuskeskus
- haavoittuvuuksien ja resilienssisektorin johtaja, kommodori Jukka Savolainen, Euroopan hybridiuhkien torjunnan osaamiskeskus
- poliisitarkastaja Ari Jokinen, Poliisihallitus
- poliisilakimies Tommi Reen, keskusrikospoliisi
- ylitarkastaja Heli Heikkola, suojelupoliisi
- sotilaslakimies Marika Järvenpää, Pääesikunta
- oikeudellinen asiantuntija Kaisa Korhonen, Amnesty International, Suomen osasto ry

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

- johtava juristi Marjaana Laine, Pakolaisneuvonta ry
- 1. varapuheenjohtaja, kapteeni Jyrki Juvonen, Päälystöliitto ry
- pääluottamusmies Jouni Kurttila, Rajaturvallisuusunioni ry
- Rajavartiolaitoksen pääluottamusmies Aki Järvinen, Upseeriliitto ry
- suurlähettiläs, emeritus Hannu Himanen
- professori Martti Koskenniemi
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Juha Raitio

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- ulkoministeriö
- korkein hallinto-oikeus
- Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
- Maahanmuuttovirasto
- Tulli
- Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry
- Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestön Pohjoismaiden ja Baltian edustusto (UNHCR, Regional Representation in Stockholm)
- professori Tommi Koivula
- professori Tuomas Ojanen
- emeritusprofessori Allan Rosas
- professori Janne Salminen
- tutkijatohtori Milka Sormunen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi. Laissa säädettäisiin edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanraja 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.

Jos valtioneuvosto olisi tehnyt edellä tarkoitetun päätöksen, päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estettäisiin. Maahan saapunut henkilö 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.

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

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

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 mahdollisimman pian ja olemaan voimassa vuoden voimaantulosta.

VALIOKUNNAN YLEISPERUSTELUT

Esityksen lähtökohdat

Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi. Lain tarkoituksena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakavimpiin tilanteisiin.

Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti ja pitkäaikaisesti Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022. Turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla on epävakaa, ja sen ennustettavuus on heikentynyt. Kuten juuri eduskunnalle annetussa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossakin (VNS 3/2024 vp) todetaan, Venäjä on osoittanut, ettei se kunnioita valtioiden suvereniteettia tai alueellista koskemattomuutta, ja se on räikeästi loukannut YK:n peruskirjaa sekä rikkonut eurooppalaista sopimusperusteista turvallisuusjärjestystä. Venäjä on myös itse eri yhteyksissä ilmoittanut olevansa konfliktissa länttä vastaan. On syytä ottaa huomioon, että välineellistetyssä maahantulossa voi olla kysymys Venäjän sotilaalliseen ajatteluun kuuluvasta epätavanomaisesta keinosta sekä sillä vaikuttamisesta. Venäjä on listannut Suomen usean muun valtion tavoin epäystävällisten valtioiden listalleen. Turvallisuusympäristön jännitteet heijastuvat Suomen rajaturvallisuustilanteeseen itärajalla. Suomi on ollut syksystä 2023 alkaen välineellistetyin maahantulon kohteena. Välineellistetyssä maahantulossa ihmisiä käytetään hyväksi vihamielisen valtiollisen painostamisen tarkoituksessa. Kyse on hybridivaikuttamisesta, jolla etsitään haavoittuvuuksia ja yhteiskunnan heikkoja kohtia. Välineellistetty maahantulo hyödyttää ja siihen liittyy myös merkittävää rajat ylittävää ja kansainvälistä rikollisuutta.

Suomen on varauduttava siihen, että maahantulon välineellistamisellä painostaminen jatkuu pitkäaikaisesti ja että se saa aiempaa laajempia ja vakavampia muotoja. Keskeinen varautumiskeino on lainsäädäntö, joka saattaa jo itsessään toimia ennalta ehkäisevästi ja johon sisältyy viranomaisille riittävät toimivaltuudet, jotka mahdollistavat toimimisen ennalta ja tehokkaasti. Hallintovaliokunta pitää välttämättömänä, että ulkoisten toimijoiden mahdollisuudet käyttää muuttoliikettä Suomeen ja Euroopan unioniin kohdistuvan vihamielisen vaikuttamisen välineenä kyetään mahdollisimman tehokkaasti estämään.

Ehdotetussa laissa säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Ehdotettu lainsäädäntö koskee tilannetta, jossa vieras valtio pyrkii vihamielisesti vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Tarve

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

rajoituspäätöksen tekemiselle todetaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Päätöksen voi tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan.

Valtioneuvoston tehtyä edellä mainitun päätöksen päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan maahantulijan maahanpääsy estetään. Maahan saapunut henkilö poistetaan maasta ja hänet ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Maahantulijan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan kuitenkin vastaan tietyissä poikkeustapauksissa. Ehdotettu sääntely ei rajoita kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla alueella.

Ehdotettu laki on määräaikainen ja se on voimassa yhden vuoden lain voimaantulosta.

Perustuslakivaliokunnan (PeVL 26/2024 vp) mielestä nyt arvioitava poikkeuslaki ei puutu perustuslain esitöissä sen keskeisiksi ratkaisuisiksi esimerkkeinä mainittuihin perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen eikä eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Perustuslakivaliokunta kuitenkin katsoo, että lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan lausunnon mukaan lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mikäli valiokunnan sen oikeusturvasääntelyn täydentämistarpeesta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.

Hallintovaliokunta on lähettänyt laatimansa mietintöluonnoksen perustuslakivaliokuntaan ns. jatkolausuntoa varten ja pyytänyt perustuslakivaliokuntaa antamaan lausuntonsa keskittyen siihen, täyttävätkö hallintovaliokunnan tekemät muutokset sen, mitä perustuslakivaliokunta on lausuntonsa ponnassa edellyttänyt säädettäväksi maahan pyrkivän henkilön oikeusturvan vuoksi nimenomaisesti säädettävästä jälkikäteisestä oikeusturvamenettelystä. Perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVL 29/2024 vp) hallintovaliokunta on sanotulla tavalla Suomen lainkäyttöpiiriin rajatullakin säännöksellä muuttanut sääntelyä ja täydentänyt maahan pyrkivän oikeusturvaa nimenomaisesti säädetyllä jälkikäteisellä oikeusturvamenettelyllä aiemmassa lausunnossa esitettyjen vaatimusten puitteissa. Lakiehdotus voidaan näin täydennettynä käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä rajattuna poikkeuksena perustuslaista.

Hallintovaliokunta toteaa ehdotetun lain olevan sisällöltään poikkeuksellinen. Se on laadittu poikkeuksellisessa ja monilta osin uudentaisessa turvallisuustilanteessa kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi. Nyt käsiteltävänä olevassa lakiehdotuksessa on kysymys demokraattisen oikeusvaltion puolustautumisesta vakavan itsemääräämisoikeuden ja kansallisen turvallisuuden uhkan muodostavaa vieraan valtion vihamielistä vaikuttamista, painostamista ja hybridihyökkäystä vastaan.

Mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy myös perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVL 26/2024 vp, myös PeVL 29/2024 vp) olla oikeus ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat vaaran torjumiseksi välttämättömiä, vaikka välttämättömät torjuntatoimenpiteet näyttäisivät olevan ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, jos niitä laadittaessa ja niihin sitouduttaessa kyseisen kaltaista vakavaa vaaraa aiheuttavaa toimintaa ei ole osattu ottaa huomioon. Olennaista on, että oikeusvaltiossa on laissa

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

säädettävä toimivaltuuksista, joita etukäteen arvioituna voidaan pitää välttämättöminä edellä tarkoitettua vaaran torjumiseksi. Hallintovaliokunta yhtyy näihin perustuslakivaliokunnan arvioihin.

Hallituksen esityksestä ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella hallintovaliokunta pitää esitystä tarpeellisenä ja tarkoituksenmukaisena. Hallintovaliokunta ehdottaa lakiehdotuksen hyväksymistä jäljempänä ehdotetuin muutoksin. Valiokunnan lakiehdotukseen ehdottamalla muutoksilla pyritään erityisesti vähentämään perustuslakivaliokunnan lausunnoistakin ilmeneviä ristiriitoja ehdotetun sääntelyn ja palautuskiellon ja muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten mukaisten velvoitteiden välillä. Hallintovaliokunta katsoo, että erityisesti valiokunnan ehdotukset erityisestä jälkikäteisestä oikeussuojakeinosta sekä poikkeusperusteiden arvioinnissa huomioon otettavista tekijöistä ja niiden kirjaamisesta ovat omiaan vähentämään mainittuja ristiriitoja. Lisäksi valiokunta ehdottaa sääntelyä täydennettäväksi eduskunnan tiedonsaantioikeutta koskevalla säännöksellä.

Välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla ja siihen liittyviä uhkatekijöitä

Hallintovaliokunta korostaa varautumisen keskeistä merkitystä nopeasti muuttuvassa turvallisuusympäristössä. Etenkin hybridihaikuttamisen eri muotoihin tulee kyetä varautumaan mahdollisimman laaja-alaisesti. Turvallisuusympäristön muutoksen merkittävyttä kuvaa osaltaan se, että Suomi on liittynyt NATO:n jäseneksi keväällä 2023. Keskeisin lainsäädäntömuutos tilanteen hallinnan kannalta on toistaiseksi ollut heinäkuussa 2022 voimaan tullut rajavartiolain (578/2005) muutos. Valtioneuvosto voi rajavartiolain 16 §:n 2 momentin mukaan päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi, ja jos kyse on lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa. Jos valtioneuvosto on tehnyt tällaisen päätöksen, kansainvälistä suojelua voi hakea Suomen valtakunnanrajalla vain sellaisessa rajanylityspaikassa, johon kansainvälisen suojelun hakeminen on keskitetty (HaVM 16/2022 vp—HE 94/2022 vp).

Hallintovaliokunta on käsitellyt välineellistettyä maahantuloa useissa aiemmissa kannanotoissaan (esim. HaVL 6/2024 vp, HaVM 16/2022 vp, HaVL 14/2022 vp ja HaVM 19/2021 vp). Valiokunta on tähdentänyt, että EU:n jäsenvaltioilla tulee olla käytössään riittävän järeät keinot maahantulijoiden välineellistämiseen puuttumiseen, jotta alueellinen koskemattomuus, yleinen järjestys ja turvallisuus sekä kansallinen turvallisuus kyetään kaikissa tilanteissa turvaamaan. Valiokunta pitää tärkeänä, että välineellistämiseen kohdistuvissa toimitissa huomioidaan valtion oikeus päättää ulkorajojensa turvallisuudesta ja siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle. Hallintovaliokunta toteaa, että Suomella on EU:n ja NATO:n ulkorajavaltiona korostettu vastuu ulkorajoista ja Schengen-valtiona myös Schengenin toimivuudesta ja kestävydestä.

Välineellistetty maahantulo on tunnustettu ja käytetty keino vaikuttaa suvereenin valtion täysivaltaisuuteen ja kansalliseen turvallisuuteen. Esimerkiksi Valko-Venäjä on vuodesta 2021 alkaen käyttänyt sitä poliittisen painostamisen välineenä EU:ta ja sen jäsenvaltioita kohtaan. Venäjä pyrkii loukkaamaan Suomen suvereniteettia, vaarantamaan Suomen kansallista turvallisuutta ja painostamaan Suomea tavoitteenaan vaikuttaa Suomen yhteiskuntaan ja poliittiseen päätöksente-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

koon. Välineellistetty maahantulo on ulkopuolisen toimijan, tässä tapauksessa Venäjän, käyttämä työkalu, jolla luodaan turvallisuusuhka, johon suvereenin valtion on kyettävä vastaamaan.

Valiokunta toteaa, että välineellistetyin maahantulon avulla voidaan pyrkiä viime kädessä vaarantamaan kansakunnan perustavanlaatuisimpia etuja. Jos yhteiskunnan perustoiminnot ja taloudellinen kantokyky kyetään lamauttamaan, on mahdollista, että Suomi menettää kykynsä taata maassa oleskelevien perusoikeuksia perustuslain 22 §:n tarkoittamalla tavalla.

Hallituksen esityksen perustelujen mukaan Suomen itärajalla syksyllä 2023 alkanut rajaturvallisuuden vakava häiriötilanne ja välineellistetyin maahantulon uhka jatkuvat edelleen. Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella välineellistetyin maahantulon uhkaa edelleen korkeana. Uhka tilanteen eskaloitumiseen on korkea erityisesti sen vuoksi, että Suomen rajojen läheisyydessä oleskelee erittäin todennäköisesti edelleen merkittäviä määriä henkilöitä, jotka voidaan välineellistää Suomeen. Vielä olennaisempaa tilanteen arvioinnissa on kuitenkin se, että määrä voi kasvaa Venäjän viranomaisten myötävaikutuksella huomattavasti ja erittäin nopeasti.

Suomi on ollut välineellistetyin maahantulon kohteena aiemmin vuosina 2015—2016, jolloin Venäjältä saapui pohjoisten rajanylityspaikkojen kautta lyhyessä ajassa noin 1 700 turvapaikanhakijaa. Nyt käsillä oleva tilanne on kuitenkin huomattavasti vakavampi. Suomeen saapui rajanylityspaikkojen kautta marras-joulukuussa 2023 ilman maahantulon edellytyksiä noin 1 300 henkilöä, jotka ovat hakeneet Suomessa kansainvälistä suojelua. Merkittävä osa näistä henkilöistä (n. 29 prosenttia) on poistunut maasta ennen hakemuksen tutkinnan päättymistä ja jatkanut matkansa muualle EU:n alueelle.

Välineellistetty maahantulo levisi talven aikana tehokkaasti rajanylityspaikalta toiselle niiden aukiolon mukaan. Vilkkaimpina vuorokausina Suomeen saapui kahden avoinna olleen rajanylityspaikan kautta noin 300 henkilöä. Rajan välittömässä läheisyydessä oli arvion mukaan useita satoja muita maahanpyrkijöitä, jotka eivät päässeet Suomeen. Valiokunnalle esitetyn arvion mukaan yhdeltä avoinna olevalta rajanylityspaikalta voisi saapua Suomeen esimerkiksi 300—500 välineellistettyä henkilöä vuorokaudessa. Tämä tarkoittaisi kuukaudessa 9 000 henkilöä. Esityksen perusteluistakin ilmenee lisäksi, että maahan pyrkijöiden kauttakulku lähtömaista Suomen rajalle voi tapahtua Venäjän viranomaisten ohjaamana ja kontrolloimana muutamassa vuorokaudessa. Tilanteen heikkenemiseen on varauduttava sekä käytännön rajavalvonnassa että lainsäädännössä. Käsillä on viranomaisten arvion mukaan todennäköisesti pitkäkestoinen tilanne.

Välineellistetyllä maahantulolla pyritään esimerkiksi turvapaikkajärjestelmän ja rekisteröintien ruuhkauttamiseen, yhteiskunnan koheesion rikkomiseen ja soluttamaan Suomen alueelle sellaisia henkilöitä, joita voidaan käyttää vieraan valtion lukuun. Suomen viranomaisten toimintaa pyritään vaikeuttamaan ja yhteiskunta saamaan epäjärjestykseen.

Vieraan valtion ja muiden toimijoiden osallisuus Suomen itärajan ilmiössä on selkeä ja kokonaisuudessa merkittävä. Valiokunta toteaa, että Venäjän rajavyöhyke ja rajanylityspaikat ovat tarkoin kontrolloituja eikä siellä ole mahdollista liikkua nähdyssä laajuudessa luvatta tai kontrolloimatta. Venäjän rajaviranomaiset eivät ole itsenäisiä toimijoita, vaan heidän toimintansa on valtionjohdon ohjauksessa. Valiokunta pitää saamansa selvityksen perusteella selvänä, että välineellistetyin maahantulon ilmiö voi kehittyä vain Venäjän viranomaisten myötävaikutuksella.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

Järjestäytynyt rikollisuus, laittoman maahantulon järjestäminen, korruptio ja sosiaalinen media ovat kiinteä osa ilmiötä. Viranomaisten kontrollissa ne palvelevat valtion tarkoitusperiä ja tavoitteita. Saadun selvityksen mukaan vieraan valtion Suomeen kohdistama vaikuttaminen voi luoda toimintamahdollisuuksia Suomessa toimivalle ja Suomeen vaikuttavalle rikollisuudelle. Viranomaiset ovat tunnistaneeet käynnissä olevan ilmiön aikana kymmeniä sisäistä turvallisuutta mahdollisesti vaarantavia henkilöitä. Henkilöt voivat muodostaa myös uhkan kansalliselle turvallisuudelle. Maahantulon pitäminen viranomaisten kontrollissa on keskeistä tällaisten henkilöiden tunnistamiseksi ja maahanpääsyn estämiseksi.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että välineellistetyn maahantulon ilmiötä tarkasteltaessa kiinnitetään huomiota maahan pyrkijöiden määrän lisäksi siihen, minkälaisia henkilöitä Suomeen voidaan pyrkiä välineellistämään. Maahantulijoiden joukossa voi olla esimerkiksi väkivaltarikostaustaisia, sotilaskoulutuksen saaneita, sotarikoksista epäiltyjä, radikalisoituneita tai tiedustelua suorittavia henkilöitä. Myös henkilöihin liittyvät riskit on kyettävä minimoimaan.

Selvityksen mukaan ilmiön aikana on jo ollut tilanteita, joissa rajanylityspaikoille on kertynyt niiden auki ollessa Venäjän viranomaisten myötävaikutuksella lyhyessä ajassa satoja henkilöitä ja potentiaali on ollut huomattavasti suurempi. Tällaisissa tilanteissa yleinen järjestys ja turvallisuus on valtakunnanrajan välittömässä läheisyydessä vaarantunut. Lisäksi ajoittain on ollut välitön uhka suuremman maahantulijoiden joukon maahan tunkeutumisesta suuren lukumäärän tai väkivallan avulla.

Riski siitä, että ilmiö leviää nähtyä laajamittaisemmin maastorajalle, kasvaa. Suomen viranomaisilla tulee olla edellytykset tilanteen hallintaan erityisesti maastorajalla, jolla molempien maiden rajaviranomaisilla on velvollisuus estää, paljastaa ja tutkia laittomat rajanylitykset. Maastorajan tilanteen hallinta edellyttää uudenlaista ajattelua ja toimivaltuuksien täydentämistä.

Valiokunnan mielestä voidaan pitää todennäköisenä, että Venäjä käyttää Suomessa nyt tehtävää lainsäädäntöratkaisua jossain muodossa informaatiovaikuttamisessaan siten, että Suomen toimet esitetään epäsuhtaisina tai maahan pyrkijöiden oikeuksia loukkaavina. Säädetävästä laista viestittäessä on syytä korostaa sitä, että laki on säädetty oikeusvaltion periaatteiden mukaisesti.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä näkökohtana, että ehdotetulla lainsäädännöllä pyritään ennalta ehkäisemään maahantulon välineellistämistä hybridivaikuttamisen keinona. Tarkoituksena on viestiä siitä, että Suomi ei hyväksy eikä salli välineellistämistä ja sen avulla tapahtuvia itsemääräämisoikeuden ja kansallisen turvallisuuden horjuttamisyrityksiä. Tarkoituksena on myös antaa signaalivaikutus maahan pyrkijöiden lähtömaihin. Tällä pyritään ehkäisemään sitä, etteivät kolmansien maiden kansalaiset joudu Venäjän hybridivaikuttamisen välineiksi.

Muita keinoja maahantulon välineellistämiseen vastaamiseksi

Hallintovaliokunta toteaa, että lainsäädäntöön on viime aikoina tehty useita muutoksia, joilla on parannettu viranomaisten kykyä torjua erilaisia hybridiuhkia. Myös muuttoliikkeen hyväksi käyttämiseen hybridivaikuttamisen välineenä on pyritty varautumaan erilaisin keinoin.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

Eduskunta on hyväksynyt tämän hallituksen esityksen antamisen jälkeen ulkomaalaislain muutokset, joilla otetaan käyttöön EU:n menettelydirektiivin¹ mukainen rajamenettely ja ne kyseisen direktiivin mukaiset nopeutetun menettelyn perusteet, joita ei ole aiemmin otettu Suomessa käyttöön. Hallintovaliokunta on asiaa koskevassa mietinnössään (HaVM 10/2024 vp — HE 30/2024 vp) todennut, että rajamenettely on yksi keino hallita maahantuloa laajamittaisen ja välineellistetyt maahantulon tilanteissa, mutta ei pelkästään riitä tehokkaasti torjumaan itse ilmiötä tai estämään sen jatkumista.

Lisäksi eduskunta on hiljattain hyväksynyt teknologian hyödyntämistä rajaturvallisuuden ylläpitämisessä koskevat lainsäädännön muutokset, joilla mahdollistetaan aiempaa paremman tilannekuvan luominen ja ennakointi Rajavartiolaitoksen operatiivisessa toiminnassa (HaVM 9/2024 vp — HE 25/2024 vp). Säädettyillä toimivaltuuksilla voidaan tukea Rajavartiolaitoksen toimintaa ja valtionjohdon päätöksentekoa myös välineellistetyt maahantulon tilanteissa. Myös asevelvollisuuslain (1438/2007) muutokset, jotka mahdollistavat reserviläisten kutsumisen kertausharjoituksiin aiempaa nopeammin, parantavat Rajavartiolaitoksen kykyä vastata nopeasti muuttuviin rajaturvallisuustilanteisiin (HaVL 13/2024 vp — HE 66/2024 vp).

Valtioneuvosto on 16.11.2023 alkaen tehnyt edellä mainitun rajavartiolaitain 16 §:n perusteella useita päätöksiä rajanylityspaikkojen sulkemisesta ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskitämisestä Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla. Kaikki itärajan rajanylityspaikat ovat olleet jo pidempään suljettuina ja turvapaikkahakemusten vastaanottaminen on keskitetty muualle kuin itärajan rajanylityspaikoille. Päätösten avulla tilanne on pysynyt hallittuna. Tämä osoittaa sen, että tilanteen hallintaa voidaan rajavartiolaitain 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä parantaa, mutta vie-raan valtion aiheuttamaa maahantulon välineellistämistä voidaan niiden avulla torjua vain rajallisesti. Samalla on syytä huomata, että itärajan rajanylityspaikkojen täyssulku estää tavanomaisen rajanylitysliikenteen Suomen ja Venäjän välisen maarajan kautta kokonaan, mikä vaikuttaa merkittävästi laajan ihmisjoukon perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen, kuten esimerkiksi liikkumisvapauteen, oikeuteen perhe-elämään ja elinkeinonvapauteen. Ehdotetun lain yhtenä tavoitteena onkin, että rajanylityspaikkoja voisi tarvittaessa olla auki muulle liikenteelle.

Rajavartiolaitain sääntely ei tarjoa ratkaisua tilanteeseen, jossa painostus lisääntyy ja jatkuu pitkää-aikaisesti, maahantulijoiden välineellistäminen leviää maastorajalle sekä suljetuille rajanylityspaikoille ja tilanteet saavat yhä vaikeampia ja vaarallisempia muotoja. Hallintovaliokunta tiedottaa sen, ettei nyt säädettävä lakikaan mahdollista kaikkien sellaisten ajateltavissa olevien Venäjän käyttämien painostuskeinojen torjuntaa, joissa käytetään hyväksi välineellistettyä maahantuloa. Näissä tilanteissa saatetaan tarvita tilanteen pahentuessa myös alueellisen koskemattomuuden valvontaan ja turvaamiseen liittyviä toimivaltuuksia. Ehdotettu lainsäädäntö parantaa kuitenkin merkittävästi Rajavartiolaitoksen kykyä torjua välineellistettyä maahantuloa.

Hallituksen esityksen valmistelun yhteydessä on arvioitu edellä mainittujen lisäksi muitakin mahdollisia keinoja tilanteen ratkaisemiseksi. Esityksen perusteluista ilmenee, että muina toteutamisvaihtoehtoina on arvioitu turvapaikkatutkiminnan tehostamista, ulkomaalaisten säilöönoton lisäämistä, Venäjän määrittämistä turvalliseksi kolmanneksi maaksi, säännösteltyä käsittelymenet-

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu)

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

telyä rajalla, turvapaikkahakemusten pikakäsittelymenettelyä rajalla sekä turvapaikkahakemusten vastaanottamista Suomen rajojen ulkopuolella. Valiokunta viittaa näiden vaihtoehtojen osalta esityksen perusteluissa esitettyyn. Vaikka sääntelyvaihtoehtoja tarkastellaan varsin tiiviisti, lakiesityksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin kannalta olennainen on kuitenkin johtopäätös, jonka mukaan esimerkiksi rajamenettelystä ja muista nykyisistä EU:n lainsäädännön mukaisista menettelyistä ei ole saatavissa riittäviä välineitä välineellistämisen torjumiseen itärajalla. Nykyiset menettelyt on suunnattu tilanteen hallintaan, eikä uhkan torjuntaan. Valiokunta huomauttaa, että maahantulon välineellistämisen muodossa tapahtuvaa vihamielisen valtion Suomeen kohdistamaa painostamista ei kyetä tehokkaasti torjumaan vain ilmiön hallintaan tarkoitetuilla keinoilla.

Nyt ehdotettava lainsäädäntö on todettu ainoaksi tehokkaaksi keinoksi pyrittäessä välineellistetyin maahantulon aiheuttamien vakavien uhkien torjumiseen ja kansallisen turvallisuuden varmistamiseen. Perustuslakivaliokunnan lausunnoista käy ilmi, että sen saaman selvityksen mukaan nyt esitetyn sääntelymallin perusratkaisut toteuttavat sääntelyn tavoitteita tällaisessa ympäristössä tavalla, jota olisi vaikea saavuttaa hallituksen esityksessä kuvatuilla vaihtoehtoisilla sääntelymalleilla. Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen valossa ehdotettua sääntelyn tarvetta voidaan pitää välttämättömänä. Hallintovaliokunta yhtyy tähän käsitykseen.

Hallintovaliokunta korostaa, että perusoikeuksista poikkeaminen on ehdotetussa sääntelyssä rajoitettu vain ehdottoman välttämättömään tilanteeseen, jossa muita riittävän tehokkaita, perusoikeuksiin vähemmän puuttuvia toimintavaihtoehtoja ei välineellistetyn maahantulon torjumiseksi ole. Voimassa oleva lainsäädäntö ei sisällä kansallisen turvallisuuden tehokkaan turvaamisen kannalta riittäviä keinoja, eikä jääminen pelkästään nykyisen lainsäädännön varaan ole pidemmän päälle kestävä vaihtoehto.

Esityksen suhde kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin

Arvioidessaan esityksen suhdetta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin perustuslakivaliokunta toteaa (PeVL 26/2024 vp), ettei sääntely ole yhteensopivaa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Perustuslakivaliokunnan mielestä jo hallituksen esityksessä sanotun perusteella on ilmeistä, että sääntely on ristiriidassa palautuskiellon ehdottomuuden kanssa. Kaikkien maahantulijoiden osalta ei ennen maasta poistamista tai pääsyn estämistä tehdä arviota estämisen tai poistamisen vaikutuksista. Ristiriita johtuu myös siitä, ettei asiassa tehdä päätöstä eikä asiassa voi valittaa. Lakiesitykseen sisältyvä ohjaaminen paikkaan, jossa hakemuksia otetaan vastaan, ei sellaisenaan vielä takaa pääsyä arviointiin. Vastaavia huomioita voidaan tehdä palautuskieltoon läheisessä yhteydessä olevan joukkokarkotuksen kiellon, oikeuden yksilölliseen harkintaan ja oikeuteen hakea turvapaikkaa osalta sekä näihin kytkeytyvien menettelyllisten vaatimusten sekä oikeusturvakeinojen osalta. Perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista kuitenkin on, että poikkeaminen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista on arvioitavassa esityksessä ajallisesti, alueellisesti ja sisällöllisesti rajattu ja lain rajatun soveltamisalueen ulkopuolella ihmisoikeusvelvoitteet ovat täysimääräisesti voimassa.

Esitettyyn lakiin sisältyy säännöksiä, joilla hallituksen esityksen perustelujen mukaan (esim. s. 68 ja 96) pyritään lieventämään tunnistettuja ristiriitoja ihmisoikeusvelvoitteiden, kuten palautuskiellon osalta. Lakiehdotuksen 5 §:n säännöksillä pyritään turvamaan ihmisoikeusvelvoitteiden

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

toteutumista myös lain soveltamisalueella. Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitava poikkeuslain ala on tässä sääntely-yhteydessä siten rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Ehdotetun lain 3 §:n mukaisessa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla rajatulla soveltamisalalla ihmisoikeusvelvoitteet eivät tule sovellettavaksi sanotulla tavalla täysimääräisesti, vaan nyt arvioitava säädettävä poikkeuslaki tulee valtionsisäisesti sovellettavaksi säätämisasiakirjoissa poikkeuksiksi määritellyin osin.

Perustuslakivaliokunta painottaa, että poikkeusta perustuslaista merkitsevän sääntelyn on oltava myös välttämätöntä. Maahan pyrkijällä ei ole oikeutta valittaa ehdotetun lain perusteella tehdystä maasta poistamisesta. Esityksen perustelujen (s. 67) mukaan henkilöllä olisi kuitenkin mahdollisuus kannella toimenpiteestä hallintolain mukaisesti ja saada sitä kautta asia ja erityisesti viranomaisen menettelyn laillisuus ja asianmukaisuus jälkikäteen tarkemmin valvovan viranomaisen käsiteltäväksi. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan hallintolain 8 a luvun yleissääntelyn mukaista hallintokantelua ei voida pitää tehokkaana ihmisoikeussopimuksissa tarkoitettuna oikeussuojakeinona. Hallituksen esitykseen ei sisälly mahdollisuutta erikseen säädettyyn kantelumenettelyyn tai oikaisuvaatimukseen esimerkiksi Suomen rajojen ulkopuolella.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että poikkeamista oikeudesta oikeusturvakeinoihin ei ole hallituksen esityksessä tarkemmin perusteltu. Poikkeuslain säätämistä ei näin ollen voi tältä osin pitää välttämättömänä. Sääntely tulee rajata vain välttämättömään. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on muutettava sääntelyä ja täydennettävä maahan pyrkivän oikeusturvaa nimenomaisesti säädetyllä jälkikäteisellä oikeusturvamenettelyllä, jotta lakiehdotus voidaan säätää perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn päämäärät huomioiden oikeusturva asiassa ei kuitenkaan edellytä oikeusturvakeinon käytön täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Sääntelyn poikkeuksellinen luonne huomioiden sanotulla oikeusturvajärjestelyllä ei tarkoiteta nykyisiä säännönmukaisia valitusteitä.

Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotus näin täydennettynäkin on kuitenkin edelleen ristiriidassa useiden ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ja voi edelleen merkitä poikkeusta myös perustuslain 21 §:ssä turvatusta oikeusturvasta. Sääntelyssä on kuitenkin kyse edelleen rajatusta poikkeamisesta ihmisoikeusvelvoitteista, eikä se merkitse siten vielä poikkeamista niistä kokonaisuutena. Sääntely ei siten merkitse poikkeamista myöskään perusoikeusjärjestelmän kokonaisuudesta tai muutakaan puuttumista perustuslain keskeisiin ratkaisuihin. Lakiehdotus voidaan siten nimenomaisella oikeusturvan sääntelyllä täydennettynä käsitellä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista.

Perustuslakivaliokunta toteaa, että mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy valiokunnan mielestä olla oikeus ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat vaaran torjumiseksi välttämättömiä, vaikka välttämättömät torjuntatoimenpiteet näyttäisivät olevan ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, jos niitä laadittaessa ja niihin sitouduttaessa kyseisen kaltaista vakavaa varaa aiheuttavaa toimintaa ei ole osattu ottaa huomioon. Olennaista on, että oikeusvaltiossa on laissa säädettävä toimivaltuuksista, joita etukäteen arvioituna voidaan pitää välttämättöminä edellä tarkoitettun vaaran torjumiseksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2024 vp) johdosta, että lakiehdotuksen 4 §:ää täydennetään pykälään ehdotettavalla uudella 5 momentilla erityisestä oikeussuojakeinosta yksityiskohtaisista perusteluista tarkemmin ilmenevin tavoin. Perustuslakivaliokunnan mukaan lakiehdotus voidaan näin täydennettynä käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä rajattuna poikkeuksena perustuslaista (PeVL 29/2024 vp).

Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt lausunnossaan (PeVL 26/2024 vp) huomiota myös muun muassa siihen, että lakiehdotuksen 4 ja 5 §:n sääntely on niukkaa. Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa esitetään kuitenkin sääntelyä täsmentäviä näkökohtia. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä täsmentää 4 ja 5 §:n säännöksiä esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa viitatuilla esityksen perusteluissa mainituilla seikoilla. Hallintovaliokunta ehdottaa yksityiskohtaisissa perusteluissa mainittujen säännösten täsmentämistä.

Hallintovaliokunta toteaa vielä, että ehdotetun uuden oikeussuojakeinon lisäksi rajavartiomiehen tai Rajavartiolaitoksen toiminnasta on myös mahdollisuus kannella esimerkiksi ylemmälle tasolle Rajavartiolaitoksessa, Rajavartiolaitoksen toimintaa ohjaavalle ja valvovalle sisäministeriölle, erityisvaltuutetuille (esim. yhdenvertaisuusvaltuutettu) sekä ylimmille laillisuusvalvojille.

Uusien tulkintojen mahdollisuudesta

Hallituksen esityksessä todetaan (s. 92), että esityksessä on kyse sellaisen ilmiön sääntelystä, jota ei ole voitu tunnistaa perustuslain säätämisen hetkellä. Kuitenkin perustuslakivaliokunnan mukaan valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on tällaisessakin tilanteessa kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (PeVL 26/2024 vp, myös ks. esim. PeVL 2/2024 vp, kappale 8, PeVL 80/2022 vp, kappale 3 ja PeVL 26/2017 vp, s. 9).

Hallintovaliokunnalle esitetyn selvityksen mukaan asiayhteyteen ja tarkoituksiperään perustuvat (kontekstuaaliset ja teleologiset) tulkintatavat korostuvat kansainvälisten sopimusten tulkinnassa. Niitä on käsitelty myös Wienin yleissopimuksen 31 ja 32 artikloissa. Tämä tarkoittaa saadun selvityksen mukaan sitä, että valtiosopimuksen tarkoitus, päämäärä ja sopimusta tehtäessä vallinneet olosuhteet ovat keskeisiä tulkinnan lähtökohtia. Valiokunta korostaa myös, että uudenkin tulkinnan kohdalla ei ole pyrkimys irtaantua kansainvälisten sopimusten soveltamisesta vaan rajata uudet tulkinnat koskemaan vain vieraan valtion aiheuttamaa turvallisuusuhkaa välineellistetyin maahantulon ilmiön torjumiseksi.

Valiokunnalle esitetyn arvion mukaan myös nyt käsiteltävänä olevaan asiaan vaikuttavan kansainvälisiin sopimuksiin perustuvan sääntelyn tarkoitus, päämäärä ja sopimuksia tehtäessä vallinneet olosuhteet ovat sellaisia, jotka nykyisessä tilanteessa saattaisivat perustellusti oikeuttaa uudenlaiseen tulkintanäkökulmaan. Sopimusten tarkoitus ei ole edistää mahdollisuuksia välineellistettyyn maahantuloon. Uusien tulkintojen avaamiseen pyrkivää lähestymistapaa voitaisiin selvityksen mukaan pitää perusteltuna myös sen vuoksi, että Venäjän toiminnassa voidaan katsoa olevan kyse oikeuksien väärinkäytön kiellon rikkomisesta ja piirteitä ns. lawfare-tyyppisestä toiminnasta.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

Oikeuksien väärinkäytön kieltä on ilmaistu useissa ihmisoikeuksia ja perusoikeuksia koskevissa kansainvälisissä sopimuksissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan oikeuksien väärinkäytön kiellon ydinaluetta on toiminta, jossa pyritään kokonaan irtautumaan yksilön oikeuksia turvaavasta järjestelmästä ja rapauttamaan demokraattisen oikeusvaltion toimintaa. Lawfare puolestaan viittaa strategiaan, jossa oikeudellisia keinoja käytetään sotilaallisten tavoitteiden saavuttamiseksi. Lawfaren tarkoituksena on käyttää oikeudellisia prosesseja ja lakeja aseina vastustajia vastaan sen sijaan, että turvauduttaisiin perinteisiin sotilaallisiin toimiin tai fyysiseen väkivaltaan.

Hallintovaliokunnan mielestä olisi yleisesti aiheellista pohtia, missä määrin sinänsä vakiintuneet kansainvälisten sopimusten tulkinnat erityisesti sopimusten soveltamisalan ja menettelyllisten oikeuksien osalta voivat olla muuttumattomia uudenaikaisessa soveltamistilanteessa. Tähän liittyy myös prejudikaattien, lähinnä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisujen, merkitys ja pysyvyys olosuhteiden muuttuessa.

Sääntelyn suhde EU-oikeuteen

Perustuslakivaliokunta on katsonut lausunnossaan (PeVL 26/2024 vp), että ehdotettu sääntely on ristiriidassa myös EU:n perusoikeuskirjan sääntelyn kanssa. Ristiriita koskee ainakin oikeutta hakea kansainvälistä suojelua, palauttamiskieltoa ja oikeutta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin. Perustuslakivaliokunta arvioi kuitenkin, että poikkeukset ihmisoikeusvelvoitteista ovat rajattuja. Ehdotettu sääntely voi valiokunnan käsityksen mukaan olla kuitenkin merkityksellistä myös usean EU:n sekundäärioikeuteen sisältyvän normin kannalta. Rajavalvontaa, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevat kysymykset kuuluvat EU:ssa jaetun toimivallan alaan. Perustuslakivaliokunnan mukaan suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin.

Perustuslakivaliokunta toteaa (PeVL 26/2024 vp), että hallintovaliokunnan on syytä tarkkaan selvittää sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen ottaen huomioon erityisesti ns. menettelydirektiivin, ns. määrätelmädirektiivin, ns. paluudirektiivin, ns. Dublin III -asetuksen ja piakkoin voimaan astuvan ns. kriisiasetuksen. Hallintovaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mukaan syytä selvittää myös, 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.

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. Saman määräyksen mukaan 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 rajavalvontaa, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskeva 2 luku. Määräyksen mukaan tämä osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

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

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

dännön kannalta. Perustuslakivaliokunta toteaa lausunnossaan (PeVL 26/2024 vp), että vaikka sääntely on ristiriidassa EU:n perusoikeuskirjassa säädettyjen oikeuden hakea kansainvälistä suojelua, palauttamiskiellon sekä oikeuden tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin kanssa, perustuslakivaliokunta kuitenkin arvioi, että poikkeukset ihmisoikeusvelvoitteista ovat rajattuja. Perustuslakivaliokunta pitää myös perusoikeuskirjan osalta ehdotettua sääntelyä alttiina EU-tuomioistuinten tulkinnoille.

Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotetulla sääntelyllä on merkitystä usean EU:n sekundäärioikeuteen kuuluvan säädöksen, kuten turvapaikkalainsäädäntöön kuuluvien menettelydirektiivin, määritelmädirektiivin², paluudirektiivin³ sekä vastuunmäärittämisasetuksen⁴ kannalta. Hallintovaliokunta pitää selvänä, että ehdotettu lainsäädäntö poikkeaa edellä mainituista EU:n turvapaikkalainsäädäntöön kuuluvista säädöksistä. Toisin sanoen ehdotetun lain 3 §:n mukaisessa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla rajatulla soveltamisalalla eivät näin ollen edellä mainitut EU:n säädökset tulisi sovellettaviksi. Koska EU-oikeus on ensisijaista suhteessa kansalliseen oikeuteen, olisi EU-oikeudesta löydyttävä liikkumavaraa ja perusteet, jotta lainsäädäntöä voitaisiin soveltaa valtioneuvostossa, viranomaistoiminnassa ja tuomioistuimissa.

Kuten hallituksen esityksessäkin todetaan, hallintovaliokunta korostaa, 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.

Lain hyväksyttävyyden EU-oikeudellisesta näkökulmasta perustuu olennaisesti siihen, voidaanko tiettyjä unionin perustamissopimusten kansalliseen turvallisuuteen liittyviä artikloja pitää sellaisina oikeuttamisperusteina, joiden nojalla voidaan poiketa EU:n turvapaikkalainsäädännöstä. Hallintovaliokunta katsoo hallituksen esityksen mukaisesti, että SEU 4 artiklan 2 kohta ja SEUT 72 artikla antavat tarvittavan oikeutuksen sille, että edellä mainitusta sekundäärioikeudesta poiketaan ja että laki voidaan säätää ja sitä voidaan soveltaa. Vaikka EU-tuomioistuin ei ole yhdesäkään asiassa hyväksynyt väitettä siitä, että jäsenvaltio olisi voinut SEU 4 artiklan 2 kohtaan tai SEUT 72 artiklaan vetoamalla poiketa jonkin turvapaikkadirektiivin säännöksistä, ei tuomioistuin ole myöskään ehdottomasti sulkenut pois mahdollisuutta vedota näihin. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan perustamissopimuksiin ei sisälly yleistä varausta, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteuttavat toimenpiteet, mutta esimerkiksi vieraan vallan laajamittainen maahan tunkeu-

2 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)

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

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

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

tuminen väkivalloin tai tällaisen maahan tunkeutumisen uskottava uhka voisi luoda tilanteen, jossa tämänkaltaisen lainsäädännön soveltamista pidettäisiin oikeutettuna. Poikkeamismahdollisuuksia tulee tarkastella siitä näkökulmasta, ovatko poikkeukset asianmukaisia ja tarpeellisia sekä oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden ja onko kyse yhteiskunnan perustavalaatuihin etuihin vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta. Tarkasteluun tulee myös ottaa se, aiheutuuko tilanteesta valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka. Poikkeamismahdollisuuksia on tulkittava suppeasti, uhka on myös pystyttävä konkretisoimaan ja näyttämään toteen.

Kuten edellä on todettu, Suomen turvallisuusympäristö on nopeasti ja pysyvästi muuttunut. Vieraan valtion tavoitteena on Suomen painostaminen. Itärajan ilmiö on poikkeuksellinen, huolestuttava ja vakava tarkasteltaessa sitä sekä Suomen että Euroopan turvallisuusympäristön muutoksen viitekehyksessä. Suomeenkin kohdistuu eri tavoin todennettuja ja ääneen lausuttuja aggressiivisia ja valtion täysivaltaisuuden piiriin kuuluvia vieraan valtion pyrkimyksiä. Vaikuttaminen voi näkyä vakavina yleisen järjestyksen ja turvallisuuden häiriöinä, ja sillä voidaan luoda jännitteitä esimerkiksi maahantulijoiden ja heitä vastustavien ryhmien välille. Ehdotetulla lainsäädännöllä on tarkoitus luoda toimivaltuuksia sellaisiin tilanteisiin, joissa on kyse uhasta Suomen täysivaltaisuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle, joka johtuu vieraan valtion painostuksesta. 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.

Hallintovaliokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että SEU 4 artiklan 2 kohdan ja SEUT 72 artiklan osalta unionin 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. Ratkaisut eivät ole koskeneet suoraan välineellistettyä maahantuloa, joka tehdään osana vieraan valtion vihamielistä vaikuttamista. On lisäksi huomattava, että kansalliselle turvallisuudelle annetaan unionin tuomioistuimen käytännössä myös merkitystä ja sen todetaan olevan myös välillisesti merkityksellinen muille perusoikeuksille (C-511/18, C-512/18 ja C-20/18, La Quadrature du Net ym.).

Valiokunta katsoo, että tuomioistuimen tuomioiden osalta merkitystä on sillä, mihin tuomioistuimelle on ottaa kantaa eikä niinkään sillä, minkälaisesta tilanteesta muussa yhteydessä on katsottu olevan kyse. Hallituksen esityksen perusteluissa käsitellään varsin laajasti unionin tuomioistuimen ratkaisukäytäntöä (s. 29–37). Esimerkiksi tapauksessa C-72/22 tuomioistuin otti kantaa Liettuan lainsäädäntöön, joka koski joukoittaisen maahantulon aiheuttamaa poikkeustilaa tai hätätilannetta. Liettua ei tuomioistuimen mukaan myöskään täsmentänyt, mikä vaikutus unionin lainsäädännöstä poikkeamisella olisi yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseen kyseisessä joukoittaisen maahantulon aiheuttamassa hätätilanteessa. Unkaria koskevissa tuomioissa tuomioistuin on ottanut kantaa nimenomaan laajamittaiseen maahantuloon (esim. C-808/18, C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU). Tapauksesta C-392/22 valiokunta toteaa, että kyseinen tapaus koski yleisesti vastuunmäärittämisasetusta ja sitä, voidaanko hakija siir-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

tää vastuussa olevaan jäsenvaltioon, jos kyseinen jäsenvaltio on kohdistanut rajallaan kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemään pyrkineisiin kolmannen maan kansalaisiin pushback-menettelyjä. Tuomioistuimien on määritellyt tuomiossaan pushback-menettelyn, mutta ei suoraan ota kantaa siihen, onko muun muassa Puola käyttänyt tällaisia menettelyjä rajallaan. Tuomioistuimien jättää kansalliselle ennakkoratkaisua pyytäneelle tuomioistuimelle harkittavaksi, onko olemassa painavia perusteita, että asianosaiselle hakijalle aiheutuu todellinen vaara joutua edellä mainittujen menettelyjen kohteeksi vastuuvaltioon tehdyn siirron seurauksena.

Valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön voi tiivistää niin, että kansallisen turvallisuuden suojeleminen täytyy ensisijaisesti tehdä unionin oikeuden sallimissa puitteissa ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi tehtävien poikkeusten tulee olla tilanteessa tarpeellisia (välttämättömiä) ja oikeasuhtaisia sekä poikkeukset on rajattava mahdollisimman vähäisiin. Selvityksen mukaan myöskään kansainvälisen oikeuden tasolla sopimuksiin ei sisälly elementtejä, joiden avulla valtio voisi tehokkaasti torjua siihen välineellistetyin maahantulon muodossa kohdistettavaa vihamielistä toimintaa. Näin ollen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella tai EU-tuomioistuimella ei ole vielä oikeuskäytäntöä selkeästi valtiollisesta hybridioperaatiosta.

Hallintovaliokunta pitää 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.

Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan (PeVL 26/2024 vp) huomiota myös siihen, että perussopimuksiin sisältyy myös nimenomainen määräys tilanteesta, jossa maahantulijoiden määrä äkillisesti kasvaa. SEUT 78 artiklan 3 kohdan mukaan, jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa hätätilanteen, neuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä kyseisen yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan parlamenttia kuultaan.

Hallintovaliokunta toteaa, että EU-oikeuteen sisältyvällä SEUT 78 artiklan 3 kohdalla voidaan jäsenvaltioille tarjota sellaisia keinoja, jotka soveltuvat joukoittaisen maahantulon tilanteeseen, jossa on tärkeää kyetä hallitsemaan tilannetta. Keinot, joita komissio on aiemmin ehdottanut SEUT 78 artiklan 3 kohdan nojalla muun muassa Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi, liittyivät turvapaikkahakemuksen rekisteröinnin määräaikojen pidentämiseen, rajamenettelyn soveltamisalan laajentamiseen, aineellisten vastaanotto-olosuhteiden rajoittamiseen perustarpeisiin sekä hakemukseen tehdyn päätöksen jälkeisen paluumenettelyn helpottamiseen. Komission ehdotuksesta ei ole tehty neuvostossa päätöstä, koska Puola piti esitettyjä keinoja riittämättöminä ilmiön torjumiseen ja vastusti päätöstä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan EU:ssa ei ole tällä hetkellä käynnissä uutta SEUT 78 artiklan 3 kohdan mukaista prosessia. Hallintovaliokunta katsoo, että SEUT 78 artiklan 3 kohdassa tarkoitetuilla keinoilla ei voida torjua esityksessä tarkoitettua vieraan valtion harjoittamaa kansallista turvallisuutta uhkaavaa toimintaa.

Perustuslakivaliokunta (PeVL 26/2024 vp) viittaa myös ns. kriisiasetukseen, joka on osa keväällä 2024 hyväksyttyä EU:n maahanmuutto- ja turvapaikkajärjestelmän uudistamista koskevaa

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

lainsäädäntöä, jonka soveltaminen alkaa kahden vuoden kuluttua keväällä 2026. Kriisiasetuksen keskeinen osa on mahdollisuus kriisi-, force majeure- ja muuttoliikkeen välineellistämisen tilanteessa poiketa tietyistä menettelyasetuksen ja hallinta-asetuksen säännöksistä. Jäsenvaltiot voisivat mm. pyytää mahdollisuutta pidentää hakemusten rekisteröintiaikaa, rajamenettelyn ja paluuraajamenettelyn kestoja sekä laajentaa rajamenettelyn soveltamisalaa. Muuttoliikkeen välineellistämistilanteessa hakemusten rekisteröintiaikaa voitaisiin pidentää neljään viikkoon normaalista viidestä päivästä. Sekä rajamenettelyn että paluuraajamenettelyn kestoja voitaisiin pidentää kuudella viikolla normaalista 12 viikosta ja rajamenettelyssä voitaisiin tutkia kaikkien välineellistämisen kohteena olevien hakijoiden hakemukset. Muita poikkeuksia turvapaikkamenettelyä koskevista säännöksistä ei olisi välineellistämistilanteessa kriisiasetuksen mukaan mahdollista tehdä. Hallintovaliokunta toteaa, että keinot ovat lähes samat kuin SEUT 78 artiklan 3 kohdan nojalla Latvialle, Liettualle ja Puolalle vuonna 2021 esitetyt keinot. Myös hallintovaliokunnan johdopäätös keinojen osalta on sama.

Hallintovaliokunta toteaa, että EU-oikeus ja sen tulkintakäytäntö kehittyvät koko ajan. Tämä koskee myös edellisissä kappaleissa kuvattua EU-lainsäädäntöä. Valiokunta pitää 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. (*Valiokunnan lausumaehdotus*)

Lain soveltamisala

Ehdotettua lakia sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen tilanteessa, jossa vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Valiokunta korostaa, että lakia ei sovelleta muissa tilanteissa. Lisäksi valiokunta toteaa, että kyse on Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden turvaamista koskevasta sääntelystä, eivätkä ehdotetun lain mukaiset toimivaltuudet ole käytettävissä laajamittaisen maahantulon hallinnassa tai muutoin maahanmuuton hallinnassa.

Ehdotetun lain soveltamisala on määritelty lakiehdotuksen 2 §:ssä siten, että yhdessä ehdotetun lain 3 §:ssä säädettyjen lain mukaisten toimivaltuuksien käyttöönottokynnystä koskevien säännösten kanssa sääntely voi tulla sovellettavaksi myös rinnakkain nykyisen rajavartiolaiton 16 §:n mukaisten toimivaltuuksien kanssa. Ehdotetulla lailla säädetään lisätoimivaltuuksia torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä ja joka vakavasti uhkaa Suomen itsemääräämisoikeutta tai kansallista turvallisuutta.

Lisätoimivaltuuksia nykyisen rajavartiolaiton 16 §:n mukaisiin toimivaltuuksiin nähden tarvitaan vakavan uhkan Suomen itsemääräämisoikeudelle tai kansalliselle turvallisuudelle muodostavissa hybridivaikuttamistilanteissa maastorajoille sekä rajanylityspaikoille silloin, kun maahantulijoita saapuu rajanylityspaikan sulkemisesta huolimatta. Ehdotettu laki tulee siten nähdä paitsi itsenäisenä säädöksenä myös osana kokonaisu järjestelyä, jolla varaudutaan vakavien turvallisuustilanteiden hallintaan oikeusvaltion puitteissa.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

Ehdotetun lain mukainen päätöksentekomenettely

Ehdotetun lain 3 §:ssä säädetään toimivaltuudesta rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista tilanteissa, joissa Suomeen pyritään vaikuttamaan maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Rajoittamisella tarkoitetaan sitä, että kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista Suomessa ei voida kokonaan keskeyttää. Rajoituspäätös voi koskea vain rajattua osaa Suomen valtakunnanrajasta ja sen välittömästä läheisyydestä. Päätös voidaan tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan. Päätöksen tulee siis olla alueellisesti, ajallisesti ja sisällöllisesti rajattu.

Rajoituspäätöksen tekee ehdotetun säännöksen mukaan valtioneuvoston yleisistunto, jonka päätöksestä valitetaan oikeudenkäynnistä hallintoasioissa annetun lain (808/2019) 8 §:n 1 momentin mukaan korkeimpaan hallinto-oikeuteen. Muutoksenhakuoikeus määräytyy näissä tapauksissa mainitun lain 7 §:n 1 momentin mukaan (ks. esim. KHO: 2024:27).

Valiokunta korostaa, että vaikka kyseessä on poikkeuslaki, ehdotettu sääntely on normaaliolojen lainsäädäntöä. Lain soveltaminen ei näin ollen edellytä valmiuslaissa (1552/2011) tarkoitettujen poikkeusolojen käsillä oloa. Tämän vuoksi myöskään valmiuslain mukaisia päätöksentekomenettelyjä ei ole pidetty tässä yhteydessä tarkoituksenmukaisina.

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisella on kuitenkin katsottu olevan merkityksellisiä ulko- ja turvallisuuspoliittisia ulottuvuuksia, minkä vuoksi tarve rajoituspäätöksen tekemiselle tulee todeta yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Käytännössä tämä tarkoittaa esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi asian käsittelemistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa käsittelevän ministerivaliokunnan ja tasavallan presidentin yhteisessä kokouksessa.

Ehdotetussa sääntelyssä ei ole kyse säädösvallan siirtämisestä valtioneuvostolle esimerkiksi perustuslain 23 §:ää vastaavalla tavalla, minkä vuoksi esityksessä ei ehdoteta päätöksen jälkitarkastusta eduskunnan tehtäväksi. Kun otetaan huomioon se, että päätöksenteko edellyttää tietoa, jota ei ole täysimääräisesti mahdollista käsitellä julkisesti täysistunnossa, olisi eduskunnan asema päätöksentekijänä perustelujen mukaan jossain määrin haastava ottaen huomioon perustuslakivaliokunnan aiempi kanta siitä, että eduskunta ilmaisee aina kantansa nimenomaan täysistunnossa (PeVM 9/2010 vp, s. 5/II). Hallintovaliokunta toteaa, että perustuslain 47 §:ssä säädetään eduskunnan tietojensaantioikeudesta ja 97 §:ssä eduskunnan tietojensaantioikeudesta kansainvälisissä asioissa. Eduskunnan valiokunnilla on mainittujen säännösten perusteella laajat tiedonsaantioikeudet, joiden nojalla valiokunnilla on oikeus saada tietoa myös valtioneuvoston päätöksestä ja sen perusteista.

Valiokunta pitää tärkeänä, että eduskunnan asianomaiset valiokunnat saavat tiedon ehdotetun lain mukaisesta rajoituspäätöksestä mahdollisimman pian sen jälkeen, kun se on tehty. Hallintovaliokunta ehdottaa tämän vuoksi yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin, että valtioneuvostolle säädetään nimenomainen velvollisuus toimittaa selvitys valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä viipymättä eduskunnan asianomaisille valiokunnille. Eduskunnan hallintovaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja puolustusvaliokunta voisivat antaa selvityksen johdosta lausun-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

non valtioneuvostolle tai ministeriölle ja hallintovaliokunta harkintansa mukaan myös mietinnön täysistunnolle.

Hallintovaliokunta toteaa, että ehdotetun sääntelyn soveltamiskynnys on varsin korkea. Rajoitus päätös voidaan tehdä, jos 1) on tieto tai perusteltu epäily siitä, että vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä; 2) vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta; 3) rajoittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi; ja 4) muut keinot eivät ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisten turvallisuuden varmistamiseksi. Kaikkien näiden edellytysten on täytyttävä, jotta päätös voidaan tehdä.

Valiokunta 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 ehdotuksen 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. Valtioneuvoston tulee arvioida välttämättömyyttä osana kussakin turvallisuustilanteessa vallitsevaa kokonaisjärjestelyä ja sovellettavaksi tulevien eri lakien mukaisten toimivaltuuksien kokonaisuutta. Valtioneuvoston tulee siis välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnissa ottaa huomioon mahdollisuudet päästä tavanomaiseen turvapaikkamenettelyyn eri rajanylityspaikoilla ja mahdollisesti samanaikaisesti sovellettavana olevat rajavartiolain 16 §:n mukaiset päätökset rajanylityspaikkojen sulkemisista ja liikenteen rajoittamisesta sekä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä. Valtioneuvoston on ehdotetun sääntelyn mukaan kumottava päätös, kun se ei ole enää välttämätön.

Hallintovaliokunta korostaa, että lakiehdotuksella pyritään varautumaan etukäteen hallituksen esityksen perusteluissa ja edellä tässä mietinnössä kuvattuihin vakaviin tilanteisiin.

Maahanpääsyn estämistä ja maasta poistamista koskeva sääntely

Ehdotetun lain 4 §:n mukaan pääsääntönä on, että valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsy estetään. Näissä tilanteissa voi olla kyse maahanpääsyn estämisestä maastorajalla taikka avoimna tai suljettuna olevalla rajanylityspaikalla. Esityksessä maahan pääsyn estämisellä tarkoitetaan tilanteita, joissa henkilö ei ole vielä lainkaan saapunut Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin. Näissä tilanteissa henkilöt ovat itärajan ollessa kyseessä Venäjän vastuulla.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

Tarkoituksena on, että rajavartiomies ilmaisee valtakunnanrajan takana havaituille maahan pyrkijöille rajavartiolain 6 §:n mukaisesti ensisijaisesti neuvoa, kehotuksia ja käskyjä, ettei Suomeen saapuminen ole kyseisestä paikasta sallittua. Maahanpääsyn estämisessä käytetään estelaitteita, kuten aitoja ja raskaampia esteitä, sekä esimerkiksi merkein, opastekyltein ja äänellä annettuja kehotuksia, kielloja ja käskyjä. Kulkuneuvojen maahanpääsy voidaan estää myös esimerkiksi kulkuneuvoista muodostetun sulun avulla ja henkilöiden maahanpääsy rajavartiomiesten valtakunnanrajalle muodostamalla fyysisellä esteellä.

Jos vaikuttamisen välineenä oleva henkilö on estämistoimista huolimatta jo päässyt Suomen alueelle, hänet poistetaan viipymättä maasta ja ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälisestä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Ennen maasta poistamista tehdään 5 §:n mukainen tapauskohtainen arvio. Myös maasta poistamisessa käytetään ensisijaisesti neuvoja, kehotuksia ja käskyjä, mutta maasta poistamista voidaan tarvittaessa tehostaa voimakeinoin. Maasta poistaminen toteutetaan valtakunnanrajalla sellaisesta paikasta, josta se käytännössä onnistuu ja on tehokasta.

Rajavartiomiehellä on rajavartiolain 32 §:n mukaan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi rajanylityspaikalla muun muassa oikeus kieltää tai rajoittaa liikkumista, määrätä väkijoukko hajaantumaa tai siirtymään, hajottaa väkijoukko voimakeinoin sekä ottaa kiinni tai poistaa paikalta henkilö. Rajavartiomiehellä on myös rajavartiolain 35 §:n nojalla virkatehtävää suorittaessaan oikeus käyttää voimakeinoja vastarinnan murtamiseksi, henkilön paikalta poistamiseksi, kiinniottamisen toimittamiseksi, vapautensa menettäneen pakenemisen estämiseksi, esteen poistamiseksi taikka välittömästi uhkaavan rikoksen tai muun vaarallisen teon tai tapahtuman estämiseksi. Rajavartiolain 35 §:n mukaisia voimakeinoja voidaan soveltaa kaikissa rajavartiomiehen virkatehtävissä, sekä rajanylityspaikalla että sen ulkopuolella, esimerkiksi rajaväyhykkeellä.

Esityksessä ei ehdoteta muutoksia rajavartiomiehen voimakeinoja tai niiden käyttöön varautumista koskevaan sääntelyyn eikä hätävarjelua koskevaan sääntelyyn. Rajavartiomiehellä olisi siten maahanpääsyn estämisen ja maasta poistamisen tilanteissa tarvittaessa mahdollisuus käyttää myös voimakeinoja, jos niiden käytön edellytykset täyttyvät. Rajavartiolain 35 §:n mukaan rajavartiomiehen voimakeinojen puolustettavuutta arvioitaessa on otettava huomioon virkatehtävän tärkeys ja kiireellisyys, vastarinnan vaarallisuus, käytettävissä olevat voimavarat sekä muut tilanteen kokonaisarvosteluun vaikuttavat seikat. Jos voimakeinojen käyttäminen on välttämätöntä, on niitä käytettävä vain siinä määrin ja siihen saakka, kun laissa säädetyn virkatehtävän suorittamiseksi välttämättä on tarpeen (lievimmän keinon periaate). Hallintovaliokunta viittaa tässä yhteydessä myös muun ohella voimassa olevaa rajavartiolain 16 §:ää koskevaan mietintöönsä (HaVM 16/2022 vp — HE 94/2022 vp), jossa valiokunta on käsitellyt voimakeinojen käyttöä erilaisissa tilanteissa.

Hallintovaliokunta tähdentää, että ehdotetun lain mukaiset toimivaltuudet ovat välttämättömiä erityisesti maastorajalla. Samoja periaatteita on tarkoitus soveltaa myös rajanylityspaikoilla.

Valiokunta ehdottaa 4 §:n täydentämistä yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin. Keskeisin valiokunnan muutosehdotus koskee erityistä oikeussuojakeinoa koskevan sääntelyn lisäämistä lakiin perustuslakivaliokunnan edellyttämin tavoin. Maasta poistettava henkilö voi ehdote-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

tun 4 §:n 5 momentin mukaan vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia Rajavartiolaitokselta. Maasta poistamispäätös pannaan kuitenkin täytäntöön tästä vaatimuksesta huolimatta. Vaatimus uudelleen arvioinnista on käsiteltävä kiireellisenä. Rajavartiolaitos voi tehdä uudelleenarvioinnin asianosaista kuulematta vaatimuksen ja sen liitteenä olevan kirjallisen aineiston sekä Rajavartiolaitoksella muutoin olevan merkityksellisen tiedon perusteella. Muutoksella parannetaan maasta poistettavan henkilön oikeusturvaa.

Kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottaminen eräissä poikkeustapauksissa

Vaikka maahanpääsy ehdotetun lain mukaisissa tilanteissa pääsääntöisesti estetään, ehdotetussa 5 §:ssä säädetään kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamisesta tietyissä poikkeustilanteissa. Esityksen mukaan hakemus otetaan 5 §:n 1 momentin mukaan vastaan, jos se on rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Tässä arvioissa otetaan huomioon lapsen etu sekä se, aiheuttaisiko maasta poistaminen henkilölle välittömän hengen ja terveyden vaaran. Hengen ja terveyden vaaraa sekä sen välittömyyttä arvioidaan lähtökohtaisesti suhteessa maahan, jonka alueelle henkilö ollaan poistamassa.

Hallituksen esityksessä ehdotetun 5 §:n 2 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan myös, jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella rajavartiomiehen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen. Arviossa otetaan huomioon erityisesti henkilön esittämät asiakirjat ja sähköinen aineisto, henkilössä ulkoisesti havaittavissa olevat seikat sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot arvioinnin kohteena olevan valtion turvallisuudesta maasta poistettavalle henkilölle.

Pykälän 3 momentissa ehdotetaan esityksen mukaan säädettäväksi siitä, että edellä tarkoitettu arvio toteutetaan tavalla, joka on tarpeen henkilön oikeuksien turvaamiseksi, rajaturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai muiden olosuhteiden vuoksi. Rajavartiomiehen on arviota tehdessään varmistettava, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi. Perusteluissa selostetaan tarkemmin tällaiseen summaariseen arviointiin sisältyvää riittävää vuorovaikutusta, jossa maahan pyrkijällä olisi tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja. Perustelujen mukaan rajavartiomiehen olisi tilanteissa, joissa rajavartiomiehellä ja maahan pyrkijällä ei olisi yhteistä kieltä, varmistettava ymmärretyksi tuleminen esimerkiksi puhelintulkkauksen tai kääntämisen avulla.

Hallintovaliokunta korostaa, että 5 §:n mukainen poikkeusperusteiden arviointi on keskeinen osa ehdotetun lain soveltamista. Arvioinnin tarkoituksena on tunnistaa välineellistettyjen maahantuli-lijoiden joukosta ne henkilöt, jotka ovat aidosti ja välittömästi kansainvälisen suojelun tarpeessa. Valiokunta toteaa, että ehdotetun 5 §:n sääntely poikkeuksista on valiokunnan saaman selvityksen mukaan erittäin merkityksellistä palautuskiellon näkökulmasta. Sääntely vähentää sitä riskiä, että henkilö joutuisi palautetuksi olosuhteissa, joissa palautuskiellolla merkitystä. Samalla on otettava huomioon, että mitä perusteellisemmaksi 5 §:n menettely nyt puheena olevissa tilanteissa rakennetaan, sitä enemmän syntyy riskejä siitä, ettei ehdotetulla lainsäädännöllä enää kyetä tehokkaasti torjumaan välineellistettyä maahantuloa.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

Tapauskohtainen arviointi tehdään selvityksen mukaan lähtökohtaisesti maahan jo saapuneiden henkilöiden osalta, jotka ovat siis Suomen alueella ja Suomen vastuulla. Valiokunta toteaa kuitenkin, että rajavartiomies voi yksittäisessä tapauksessa sallia arvionsa perusteella myös maahanpääsyä estäessään erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön maahan saapumisen. Ehdotetussa 6 §:ssä tarkoitettuja poikkeuksellisia tilanteita lukuun ottamatta arviointi tehdään kaikille maahan saapuneille henkilöille. Valiokunta korostaa Rajavartiolaitoksen ohjeiden ja koulutuksen keskeistä merkitystä 5 §:n soveltamisessa.

Valiokunta ehdottaa 5 §:n täsmentämistä yksityiskohtaisista perusteluista ilmenevin tavoin. Valiokunnan ehdottamat muutokset koskevat erityisesti poikkeusperusteiden arvioinnissa huomioon otettavia tekijöitä ja niiden kirjaamista. Muutokset parantavat sekä rajavartiomiehen että maahantulijan oikeusturvaa. Valiokunnan ehdottamilla muutoksilla on keskeinen merkitys myös ehdotetun uuden oikeussuojakeinon toteutumisen kannalta. Muutoksilla pyritään myös osaltaan vähentämään perustuslakivaliokunnankin toteamia ristiriitoja ehdotetun sääntelyn ja kansainvälisten sopimusten mukaisten ihmisoikeusvelvoitteiden välillä.

Maahantulo väkivaltaa tai maahantulijoiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen

Lakiehdotuksen 6 §:ssä säädetään toimivaltuuksista sellaisten poikkeuksellisten tilanteiden varalle, joissa Suomeen pyritään tunkeutumaan väkivalloin tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen. Valiokunta tähdentää, että valtion täysivaltaisuuteen kuuluu oikeus ja myös velvollisuus ylläpitää turvallisuutta ja yleistä järjestystä rajoillaan ja rajanylityspaikoillaan. Valtiolla on myös oikeus itsenäisesti päättää rajanylityspaikoistaan. Näillä seikoilla on merkitystä myös kansallisen turvallisuuden varmistamisen kannalta.

Ehdotetulla säännöksellä annetaan lakia soveltaville viranomaisille toimivaltuus torjua uhkaavat tilanteet välittömästi valtakunnanrajalla ja varmistaa tilanteen pysyminen hallittuna. Pykälässä todetulla hengen ja terveyden varmistamisella tarkoitetaan sekä maahan pyrkijöiden että Suomen puolella olevien viranomaisten ja muiden henkilöiden henkeä ja terveyttä.

Olennaista tällaisessa tilanteessa on Suomen alueellisen koskemattomuuden, kansallisen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen turvaaminen, ihmisten hengen ja terveyden varmistaminen sekä huolehtiminen siitä, että ulkomaalaisten maahantulo Suomeen tapahtuu kontrolloidusti. Kyseessä ovat yksittäiset ja poikkeukselliset tilanteet, jotka koskevat vain osaa maahan pyrkijöistä ja joiden torjumista ei voida pitää kansainvälisen oikeuden kannalta ongelmallisena ottaen huomioon esimerkiksi perustuslakivaliokunnan lausunnossakin (PeVL 26/2024 vp) todettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen aiempi ratkaisukäytäntö.

Säännöksen soveltamisessa on otettava huomioon, että se edellyttää valtioneuvoston ehdotetun lain 3 §:n 1 momentin mukaisesti tekemää päätöstä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta. Kuten hallintovaliokunta on edellä todennut, päätöksen edellytyksenä on, että se on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen vuoksi. Ehdotetun 6 §:n sanamuoto mahdollistaa tarvittaessa myös tapauskohtaisen harkinnan esimerkiksi lasten ja muiden erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden huomioimiseksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

Perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVL 26/2024 vp) lakiehdotus noudattaisi paremmin oikeasuhtaisuuden vaatimusta, jos 6 §:n sääntelyä poikkeuksellisista tilanteista muutettaisiin siten, että siitä kävisi selkeämmin ilmi sen kytkentä erityisesti maastorajoilla tapahtuvaan kansallisen suvereniteetin piiriin kuuluvaan rajavalvontaan ja rajanylityspaikoista päättämiseen. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin todennut, että rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin (PeVL 37/2022 vp). Hallintovaliokunta on edellä useissa kohdin todennut, että ehdotetun lain mukaisia toimivaltuuksia tarvitaan nykyisten toimivaltuuksien täydentämiseen erityisesti maastorajalla. Ehdotetun lain 6 §:ssä tarkoitettuja tilanteita voi syntyä kuitenkin myös esimerkiksi suljetuilla rajanylityspaikoilla. Valiokunta korostaa, että säännöstä sovelletaan vain poikkeuksellisissa tilanteissa, joissa maahan pyritään väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen. Rajalla on pyrittävä kaikin keinoin välttämään väkivaltaa. Tärkeintä on, että alueellinen koskemattomuus ja turvallisuus kyetään näissäkkin tilanteissa suojaamaan ja laillisesti rajan ylittävien henkilöiden turvallisuus varmistamaan. Edellä todetuista syistä hallintovaliokunta ei ehdota 6 §:ään muutoksia.

Rajavartiomiehen oikeusasema

Lakiehdotuksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksista maahanpääsyn estämistä ja maasta poistamista koskevaan 4 §:ään. Ehdotettu sääntely tarkoittaa käytännössä sitä, että rajavartiomiehen on tehtävä tapauskohtainen arvio siitä, onko suojelua hakeva henkilö erityisen haavoittuvassa asemassa. Myös maahantulijalla itsellään on sääntelyn mukaan vastuu esittää arvioinnissa merkityksellisiä seikkoja. Rajavartiomiehiä on hallituksen esityksen (s. 44–45) mukaan tarpeen huolellisesti ohjeistaa ja kouluttaa, jotta haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt tunnistetaan. Rajavartiolain 11 §:n mukaan rajavartiomiehen on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimivaltuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehdoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.

Perustuslakivaliokunta on varsin hiljattain arvioidessaan ns. rajamenettelyä koskevaa sääntelyä (PeVL 17/2024 vp, kappale 33) muistuttanut, että lakia soveltavat viranomaiset ovat perustuslain 2 §:n 3 momentissa lakisidonnaisuudesta ja perustuslain 22 §:ssä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta säädetyn johdosta sidottuja kansallisen lainsäädännön lisäksi myös Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin (ks. myös PeVL 37/2022 vp, kappale 26). Valiokunta viittasi erityisesti palauttamiskiellon osalta nimenomaisesti todenneensa, että perustuslain säännöksessä asetettu ehdoton oikeudellinen edellytys on otettava huomioon myös karkottamiseen liittyvässä päätöksenteossa (PeVL 44/2022 vp, kappale 24, ks. myös PeVL 18/2018 vp ja PeVL 20/2017 vp). Sanottu lakiehdotus voitiin perustuslakivaliokunnan mukaan käsitellä tavalisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä (PeVL 26/2024 vp) on selvää, että poikkeuslakina säädettävä nyt arvioitavana oleva laki merkitsee valtiosisäisen oikeuden näkökulmasta sitä, että ihmisoikeusvelvoitteet eivät tule täysimääräisesti sovellettavaksi lain 3 §:n mukaisessa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitettulla rajatulla soveltamisalalla, vaan nyt arvioitava laki tulee sovellettavaksi rajavartiomiehen toiminnassa säätämisasiakirjoissa poikkeuksiksi määritellyin osin. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn eduskunnan hyväksymän poikkeuslain noudattaminen ei sellaisenaan merkitse, että rajavartiomies syyllistyisi rikokseen, vaikka hän ei noudattaisi niitä poikkeuslain kanssa ristiriidassa olevia me-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

nettelytapoja, joiden katsotaan perustuvan esimerkiksi Geneven pakolaissopimuksen artikloihin. Hallintovaliokunta katsoo saadun selvityksen perusteella, että myöskään ehdotetun lainsäädännön samoin kuin muun tilanteeseen soveltuvan lainsäädännön sisältämän harkinnanvaraisuuden ja toisaalta syyksiluettavuuden tahallisuuteen tai tuottamukseen perustumisen vuoksi rikosoikeudellinen virkavastuu ei käytännössä tulisi kysymykseen. Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 26/2024 vp) hallintovaliokunnan on kuitenkin syytä arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen tästäkin näkökulmasta.

Hallintovaliokunta on edellä pitänyt tarpeellisenä, että lakiehdotuksen 5 §:n sääntelyä täydenne-tään. Hallintovaliokunta katsoo, että ehdotetut täydennykset parantavat merkittäväällä tavalla la-kia soveltavien rajavartiomiesten oikeusturvaa. Arvioinnin suorittavan rajavartiomiehen, arvioin-tiperusteiden ja menettelysäännösten täsmentäminen ehdotetulla tavalla tekee sääntelystä täsmäl-lisempää ja tarkkarajaisempaa ja ohjaa siten selkeämmin rajavartiomiehen harkintaa.

Perustuslakivaliokunnan kannan (PeVL 26/2024 vp) mukaan poikkeuslaki tulee sovellettavaksi rajavartiomiehen toiminnassa säätämisasiakirjoissa poikkeuksiksi määritellyin osin. Perustus-lain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 164) on todettu poikkeuslain tarkoituksena olevan nimenomaan poistaa lain perustuslainvastaisuus, vaikka poikkeuslaki jääkin aineellisesti ristiriitaan perustus-lain kanssa. Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain 106 §:n mukainen etusijasäännös ei tule sovellettavaksi, jos laki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, millä perusteluissa on viitattu nimenomaan poikkeuslakeihin. Esitöissä todetaan edelleen, että poikkeuslakimahdolli-suuden tunnustamisen kanssa ei siten olisi sopusoinnussa, jos tuomioistuimet voisivat myöhem-min jättää 106 §:n nojalla soveltamatta poikkeuslain säännöksen.

EU-oikeuden osalta hallintovaliokunta viittaa siihen, mitä edellä on sääntelyn suhteesta EU-oi-keuteen todettu. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 26/2024 vp) todennut, että eh-dotettu sääntely on ristiriidassa EU:n perusoikeuskirjan kanssa, mutta arvioinut, että poikkeukset ihmisoikeusvelvoitteista ovat kuitenkin rajattuja. Tilanteessa, jossa valtioneuvosto on tehnyt eh-dotetussa 3 §:ssä tarkoitetun päätöksen ja poikkeukset tulevat sovellettaviksi, niille on myös ob-jektiivisesti perusteltu tarve. Myös EU:n sekundäärioikeudesta poikkeamisen osalta hallintova-liokunta viittaa edellä EU-oikeudesta todettuun ja pitää SEU 4 artiklan 2 kohtaa sekä SEUT 72 ar-tiklaa mahdollisina poikkeusperusteina lain säätämisen lisäksi myös sen soveltamisen osalta.

VALIOKUNNAN YKSITYISKOHTAISET PERUSTELUT

3 §. Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen. Hal-lintovaliokunta pitää yleisperusteluissa todetuin tavoin tärkeänä, että eduskunnan asianomaiset valiokunnat saavat mahdollisimman pian tiedon valtioneuvoston yleisistunnon päätöksestä, joka koskee kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten rajoittamista. Asianomaisia valiokuntia ovat hallintovaliokunta, ulkoasiainvaliokunta ja puolustusvaliokunta.

Valiokunta toteaa, että eduskunnan valiokunnilla on jo nykyisin perustuslain 47 §:n 2 momentin mukaan oikeus saada valtioneuvostolta tai asianomaiselta ministeriöltä selvitys toimialaansa kuuluvasta asiasta. Valiokunta voi selvityksen johdosta antaa asiasta lausunnon valtioneuvostol-le tai ministeriölle. Puhemiesneuvosto voi eduskunnan työjärjestyksen 30 a §:n mukaan valiokun-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

nan esityksestä päättää perustuslain 47 §:n 2 momentissa tarkoitetun selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiassa.

Hallituksen esityksessä ei ehdoteta säädettäväksi erikseen eduskunnan tiedonsaannista valtioneuvoston ehdotetun lain nojalla tekemään päätökseen liittyen. Perusteluissa viitataan eduskunnan valiokuntien perustuslain 47 ja 97 §:n mukaiseen tiedonsaantioikeuteen. Hallintovaliokunta pitää eduskunnan tiedonsaantioikeutta ehdotetun lain nojalla tehdystä rajoituspäätöksestä erittäin tärkeänä. Eduskunnan tiedonsaannilla tarkoitetaan tässä yhteydessä eräänlaista rajoituspäätöksen jälkivalvontaa. Hallintovaliokunta ehdottaa tiedonsaantioikeuden asianmukaisen toteutumisen varmistamiseksi, että pykälään lisätään uusi 3 momentti, jossa säädetään valtioneuvostolle velvollisuus antaa pykälän 1 momentissa tarkoitetusta päätöksestä selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle, ulkoasiainvaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle. Tämä selvitys tulisi antaa viipymättä sen jälkeen, kun 1 momentissa tarkoitettu valtioneuvoston yleisistunnon päätös on tehty. Velvollisuus selvityksen antamiseen ei vaikuta tehdyn päätöksen täytäntöönpanoon.

Valiokunnat voisivat antaa selvityksen johdosta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle, kuten perustuslain 47 §:n 2 momentissa säädetään. Puhemiesneuvosto voisi myös näissä tilanteissa valiokunnan esityksestä päättää selvityksen ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa, jolloin eduskunta ei kuitenkaan tee päätöstä asiassa.

Eduskunnan tarkastusvaliokunnalla on eduskunnan työjärjestyksen 31 a §:n mukaan oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen perustuslain 90 §:n 1 momentin nojalla toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle. Tiedusteluvalvontavalioikunnalla on puolestaan eduskunnan työjärjestyksen 31 b §:n mukaan oikeus omasta aloitteestaan ottaa käsiteltäväkseen toimialaansa kuuluva asia sekä laatia siitä mietintö täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan.

Hallintovaliokunta katsoo, ettei perustuslain 47 §:n 2 momentin mukainen tiedonsaantioikeus ole ehdotetun lain nojalla mahdollisesti tehtävien rajoituspäätösten osalta riittävä. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi 3 §:n 3 momentissa säädettävän myös siitä, että hallintovaliokunta voi laatia selvityksen pohjalta mietinnön täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan. Sääntely vastaisi tältä osin tiedusteluvalvontavalioikunnan oikeutta mietinnön laatimisesta täysistunnolle. Mietinnön laatiminen olisi hallintovaliokunnan harkinnassa. Harkinnassa huomioon otettavia tekijöitä olisivat esimerkiksi asian yhteiskunnallinen merkittävyys, vallitseva turvallisuustilanne ja muut ajankohtaiseen tilanteeseen liittyvät seikat. Hallintovaliokunta voisi pyytää asiassa lausunnon ulkoasiainvaliokunnalta ja puolustusvaliokunnalta, mutta säännöksessä ei asetettaisi tähän velvoitetta.

Valiokunta toteaa tässäkin yhteydessä, että lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin mukainen valtioneuvoston yleisistunnon päätös voidaan tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan. Valtioneuvosto myös arvioi ehdotetun sääntelyn mukaan päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa. Valiokunta tähdentää, että päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön 1 momentissa säädetyssä tarkoituksessa. Valiokunnan mielestä mainitut seikat on otettava huomioon, kun arvioidaan asian käsittelyä eduskunnassa.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

Eduskunta kävisi mietinnön pohjalta täysistunnossa keskustelun ja päättäisi täysistunnossa mietintöön mahdollisesti sisältyvien ja kansanedustajien käsittelyn aikana mahdollisesti esittämien lausumien hyväksymisestä. Valiokunta pitää etenkin mahdollisen päätöksen tekemisen olosuhteissa todennäköisenä, että jos eduskunta päättää hyväksyä lausuman, jossa edellytetään esimerkiksi valtioneuvoston päätökseen liittyviä toimenpiteitä, ne myös toteutetaan valtioneuvostossa.

Valiokunta toteaa, että pykälässä tarkoitettun rajoituspäätöksen taustalla on todennäköisesti myös päätöstä perustelevaa turvallisuusviranomaisten tuottamaa tiedustelutietoa ja muuta salassa pidettävää tietoa. Valiokunta pitää selvänä, että tämä rajoittaa asiasta täysistunnossa käytävää keskustelua. Asianomaisilla valiokunnilla on kuitenkin mahdollisuus saada käsittelyn aikana myös salassa pidettävää tietoa. Hallintovaliokunta voisi päättää mietinnön sijasta antaa valtioneuvoston selvityksen pohjalta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle ja halutessaan tehdä puhe-miesneuvostolle esityksen asian ottamisesta keskusteltavaksi täysistunnossa.

Päätöksen ehdotetun lain mukaisesta kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta tekee pykälän 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto. Valtioneuvoston yleisistunto arvioi hallituksen esityksessä ehdotetun pykälän 3 momentin mukaan päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa. Valiokunta ehdottaa saamansa selvityksen perusteella mainittua säännöstä muutettavaksi niin, että rajoituspäätöksen voimassaoloa arvioidaan valtioneuvoston yleisistunnon sijaan valtioneuvostossa. Käytännössä rajoituspäätöksen sisältöä ja laajuutta arvioi sisäministeriö yhteistyössä muiden viranomaisten kanssa. Sen sijaan, että rajoituspäätöksen sisältöä ja laajuutta arvioi sen voimassa ollessa valtioneuvoston yleisistunto, on tarkoituksenmukaisempaa, että voimassaolon välttämättömyyttä arvioidaan jatkuvasti sisäministeriössä, ja jos päätös on tarpeen kumota, sisäministeriö vie asian yleisistunnon käsiteltäväksi. Rajoituspäätöksen kumoamisesta päättää valtioneuvoston yleisistunto.

Valiokunta on edellä ehdottanut uuden 3 momentin lisäämistä pykälään. Tämä tarkoittaa sitä, että hallituksen esityksessä ehdotettu 3 momentti siirtyy 4 momentiksi.

4 §. Maahanpääsyn estäminen ja maasta poistaminen. Hallintovaliokunta ehdottaa pykälään lisättäväksi uuden 3 momentin, joka sisältää informatiivisen viittauksen lain 5 §:ään. Mainitussa pykälässä säädetään poikkeuksista maahanpääsyn estämiseen ja maasta poistamiseen.

Hallituksen esityksen mukaisesti maasta poistamiseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Hallintovaliokunta ehdottaa perustuslakivaliokunnan valtiosääntöoikeudellisen huomautuksen (PeVL 26/2024 vp) huomioon ottamiseksi pykälään lisättäväksi uuden 5 momentin oikeussuojakeinosta. Ehdotetun 5 momentin mukaan maasta poistettava henkilö voi vaatia, että hänen maasta poistamisensa ja sitä koskevan menettelyn asianmukaisuus arvioidaan uudelleen. Lähtökohtana uudelleenarvioinnissa on tarkastella ensimmäisen arvion sisällöllistä oikeellisuutta tällöin esitettyjen seikkojen perusteella sekä sitä, onko arviointi tehty lainsäädännön edellytysten mukaisesti. Henkilö voi kuitenkin uudelleenarviointia koskevassa vaatimuksessaan esittää selvitystä vaatimuksensa tueksi.

Vaatus uudelleenarvioinnista on tehtävä Rajavartiolaitokselle. Valiokunnan käsityksen mukaan vaatimus on tarkoituksenmukaista käsitellä Rajavartiolaitoksen esikunnassa, joka voi pyy-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

tää tarvittavan selvityksen asianomaiselta Rajavartiolaitoksen hallintoyksiköltä. Valiokunnan näkemyksen mukaan tämä takaa parhaiten sen, että kyseisen tapauksen yksityiskohdat ja yleisemminkin tilanteen olosuhteet voidaan ottaa tarkoituksenmukaisella tavalla huomioon.

Ehdotetun 5 momentin mukaan vaatimus on esitettävä kirjallisesti 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta. Uudelleenarviointi ei kuitenkaan estä maasta poistamisen täytäntöönpanoa, joka toteutetaan aina 2 momentin mukaisesti viipymättä. Vaatimus uudelleenarvioinnista on käsiteltävä kiireellisenä. Uudelleenarvioinnin voi tehdä asianosaista henkilöä kuulematta. Arviointi tehdään vaatimuksen ja sen liitteinä olevan kirjallisen aineiston perusteella ja erityisesti hyödyntäen alkuperäisestä arvioinnista tehtyjä tapahtumakirjauksia. Perustuslakivaliokuntaan jatkolausuntoa varten lähetetyn hallintovaliokunnan mietintöluonnoksen mukaan uudelleenarviointia vaativa henkilö voi vedota uusiin seikkoihin vaatimuksensa tueksi vain, jos hän ei itsestään riippumattomista syistä ole tosiasiallisesti voinut vedota niihin aikaisemmin. Perustuslakivaliokunta on lausunnossaan (PeVL 29/2024 vp) kiinnittänyt huomiota siihen, ettei viimeksi mainitun rajoituksen välttämättömyyttä ole riittävästi perusteltu. Perustuslakivaliokunnan mielestä uudelleenarviointia suorittavalla viranomaisella tulisi olla käytettävissä kaikki saatavilla oleva tieto ja viranomaisen tulee itse harkinnassaan arvioida, mitä tietoa voidaan pitää ratkaisun kannalta merkityksellisenä. Hallintovaliokunnan on syytä täydentää sääntelyä. Perustuslakivaliokunta painottaa myös, että menettelysäännösten ei ole syytä estää sääntelyn tavoitteiden toteutumista ja mahdollistaa Venäjän hybrdivaikuttamista. Sanotulla seikalla on erityistä merkitystä myös hallintovaliokunnan ehdottaman sääntelyyn sisältyvän valituskiellon hyväksyttävyyden arvioinnissa. Perustuslakivaliokunta on saanut selvitystä myös tältä osin. Sääntelyn ei tule mahdollistaa oikeuslaitoksen ylikuormittamista hybrdivaikuttamisen keinoin.

Hallintovaliokunnan ehdottaman 5 §:n 3 momentin mukaan olennaiset arviointiin, henkilöön ja olosuhteisiin liittyvät merkitykselliset tiedot ja arvioinnin lopputulos on kirjattava ja yksilöitävä riittävällä tavalla. Hallintovaliokunta toteaa tarkoituksena olevan, että ensimmäisen arvion yhteydessä tehdyt kirjaukset otetaan huomioon uudelleenarvioinnissa. Valiokunta toteaa, että tämän on syytä ilmetä suoraan laista. Valiokunta ehdottaa tämän vuoksi pykälän 5 momentissa säädettäväksi, että uudelleenarvioinnin voi tehdä asianosaista henkilöä kuulematta vaatimuksen ja sen liitteinä olevan kirjallisen aineiston sekä Rajavartiolaitoksella muutoin olevan merkityksellisen tiedon perusteella.

Kuten valiokunta on edellä todennut, lähtökohtana uudelleenarvioinnissa on tarkastella ensimmäisen arvion sisällöllistä oikeellisuutta tällöin esitettyjen seikkojen perusteella sekä sitä, onko arviointi tehty lainsäädännön edellytysten mukaisesti. Ajatuksena siis on, että uudelleenarvioinnissa tarkastellaan alkuperäistä arviointitilannetta ja siinä esiin tulleita seikkoja. Henkilö voi kuitenkin uudelleenarviointia koskevassa vaatimuksessaan esittää myös uutta selvitystä vaatimuksensa tueksi. Hallintovaliokunta toteaa, että uudelleenarviointia vaativa henkilö voi näin ollen vedota vaatimuksensa tueksi myös uusiin seikkoihin. Valiokunta painottaa perustuslakivaliokunnan tavoin, että asiaa käsittelevän viranomaisen tulee itse harkinnassaan objektiivisesti arvioida, mitä tietoa voidaan pitää ratkaisun kannalta merkityksellisenä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan on syytä ottaa huomioon, että hybrdivaikuttaminen voi jatkua myös uudelleenarviointivaiheessa. Tämän vuoksi on keskeistä, että uusien seikkojen merkityksellisyyden arviointi jää Rajavartiolaitoksen harkintaan. Valiokunta korostaa tässakin yhteydessä lain tarkoitusta ja teho-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

kasta soveltamista. Hallintovaliokunta on edellä todetuin tavoin ottanut perustuslakivaliokunnan jatkolausunnossa (PeVL 29/2024 vp) esitetyt seikat tältäkin osin huomioon.

Uudelleenarviosta toimitetaan tieto henkilön ilmoittamaan osoitteeseen postitse kirjeenä tai sähköisenä viestinä. Käytännössä tämä tarkoittaa esimerkiksi sähköpostia. Mikäli uudelleenarvioinnin perusteella todetaan arvioinnissa menettelytapavirhe tai esillä olleisiin arvioituihin seikkoihin liittyvä virhe, ohjeistetaan henkilö saapumaan valtakunnanrajalla avoimna olevalle rajanylityspaikalle tai muuhun sellaiseen paikkaan, jossa hänen turvapaikkahakemuksensa voidaan ottaa turvallisesti vastaan. Valiokunta korostaa, että kyseisen paikan on oltava henkilölle tosiasiaassa saavutettava, jotta uudelleenarviointi täyttäisi perustuslakivaliokunnan lausunnossaan asettamat oikeusturvamenettelyä koskevat vaatimukset. Uudelleenarvioon ei saa hakea muutosta valittamalla.

Hallintovaliokunta toteaa, että kyse on hallituksen esityksessä kuvatulla tavalla edelleen tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, eikä arvioinnista tehdä hallintolaisissa tarkoitettua hallintopäätöstä. Päätös kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta on tuossa tilanteessa jo tehty valtioneuvoston yleisistunnossa lain 3 §:n perusteella. Ehdotuksen tarkoituksena on, ottaen huomioon lakiehdotuksen 2 § lain soveltamisalasta, että uudelleenarviointiin sovelletaan vain uuden 5 momentin säännöksiä. Asian käsittelyssä ei siten tule sovellettaviksi esimerkiksi ulkomaalaislain tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) menettelyjä koskevat säännökset. Kyseessä on siis ehdotettuun poikkeuslakiin liittyvä erillinen jälkikäteinen oikeussuojakeino.

Hallintovaliokunta on perustuslakivaliokunnalle lähettämänsä mietintöluonnoksen perusteluissa todennut, että asian käsittelyyn ei sovellettaisi myöskään hallintolain menettelyjä koskevia säännöksiä. Perustuslakivaliokunta viittaa lausunnossaan (PeVL 29/2024 vp) hallintolakiin, jonka 5 §:n mukaan, jos muussa laissa on tästä laista poikkeavia säännöksiä, niitä sovelletaan tämän lain asemasta. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintolain säännöksistä ei siten ole asianmukaista poiketa pelkällä perustelulausumalla edes poikkeuslaissa. Hallintovaliokunnan on syytä täydentää uudelleenarvioinnissa sovellettavaa sääntelyä.

Hallintovaliokunta toteaa, että hallintolaki on hallinnon yleislaki, jolla tarkoitetaan sellaisia julkisen hallinnon toimintaa yleisesti säänteleviä lakeja, joita sovelletaan hallintoasian käsittelyyn ja muuhun viranomaistoimintaan aina, jollei erikseen ole toisin säädetty. Koska ehdotuksen lähtökohtana on, että uudelleenarviointiin sovelletaan vain ehdotetun uuden 5 momentin säännöksiä, tulee ehdotetussa sääntelyssä täsmentää, miltä osin hallintolain säännöksiä ei sovelleta uudelleenarviointiin. Valiokunta katsoo, että tällaisia ovat hallintolain 6 luvun asian selvittämistä ja asianosaisen kuulemistä koskeva sääntely, 7 luvun asian ratkaisemista koskeva sääntely, 7 a luvun oikaisuvaatimusmenettelyä koskeva sääntely, 9 luvun tiedoksiantoa koskeva sääntely ja 10 luvun tiedoksiannossa noudatettavaa menettelyä koskeva sääntely. Valiokunta ehdottaa tätä koskevan säännöksen lisäämistä 5 momentin loppuun.

Henkilölle annetaan ohjeet uudelleenarvioinnin vaatimiseen samalla, kun hänelle annetaan kirjallisesti tieto paikasta, jossa kansainvälistä välistä suojelua Suomessa voi hakea. Valiokunta ehdottaa myös hallituksen esityksessä ehdotettua pykälän 3 momenttia tältä osin täsmennettäväksi.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

Koska hallintovaliokunta on ehdottanut uuden 3 momentin lisäämistä, lakiehdotuksen 3 momentti siirtyy 4 momentiksi.

Kuten hallituksen esityksessä todetaan, maahanpääsyn estämisellä tarkoitetaan toimenpiteitä, joilla henkilöiden pääsy Suomen alueelle ja Suomen lainkäyttöpiiriin estetään. Koska tällaisessa tapauksessa henkilö ei ole vielä Suomen lainkäyttöpiirissä, oikeussuojakeinoa ei ehdoteta ulotettavaksi hänen asiansa käsittelyyn.

5 §. Poikkeukset. Valiokunta ehdottaa pykälän sääntelyä täsmennettäväksi niin, että siinä todetaan hallituksen esityksessä ehdotettua täsmällisemmin poikkeusperusteiden arvioinnissa huomioon otettavia tekijöitä. Valiokunta ehdottaa ensinnäkin pykälän 1 ja 2 momenttia tarkennettavaksi siten, että poikkeusperusteiden arvioinnin ja siihen perustuvan ratkaisun tekee tehtävään nimenomaisesti koulutettu ja ohjeistettu rajavartiomies. Tämä on saadun selvityksen mukaan ollut tarkoituskin. Valiokunta katsoo, että asian on syytä käydä ilmi suoraan säännöksestä.

Tarkoituksena on, että Rajavartiolaitos arvioi, kuinka monta tehtävään koulutettua ja ohjeistettua rajavartiomiestä olisi tarpeen lain tehokkaan soveltamisen turvaamiseksi. Rajavartiolaitoksen operatiivisen kenttätöiminnan johtamisjärjestelmästä säädetään rajavartiolaitoksesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (651/2005). Arviointia tekevät virkamiehet voisivat tukeutua asiassa myös esimiehiin, ja heidän tarvitsemansa tuki ja järjestelyt olisivat osa operatiivista kenttätöimintää. Tällöin myös arviointi olisi mahdollista tehdä työturvallisesti. Tapauskohtainen arvio tehdään paikassa, jossa se on lain täytäntöönpanon ja soveltamisen kannalta sekä säännöksen sisältämät edellytykset huomioon ottaen tarkoituksenmukaista toteuttaa. Viime kädessä arviointipäätöksen tekisi kulloinkin arviointivastuussa oleva tehtävään koulutettu ja ohjeistettu rajavartiomies. Valiokunta toteaa, että lakiehdotuksessa tarkoitetuissa tilanteissa tapauskohtainen arviointi osoitetaan Rajavartiolaitokselle. Jos henkilön katsottaisiin kuuluvan laissa tarkoitettuihin poikkeusryhmiin, Maahanmuuttovirasto vastaisi tämän jälkeen käynnistyvästä normaalista turvapaikkamenettelystä ulkomaalaislain mukaisesti.

Valiokunta ehdottaa lisäksi pykälän 2 momenttiin täydennyksiä, joiden tarkoituksena on yhdenmukaistaa sanamuotoja ja arviointikriteerien esittämistapaa pykälän 1 momentin kanssa. Valiokunta toteaa kuitenkin selvyyden vuoksi, että tyhjentäväksi muotoiltu sanamuoto koskee seikkoja, joita arvioinnissa otetaan huomioon. Haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden luettelo itessään ei ole tyhjentävä.

Tilanteessa, jossa lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettaisiin vastaan, arvioitaisiin pykälän perustelujen mukaan tapauskohtaisesti tarve vastaanottaa myös heidän kanssaan olevien perheenjäsenten sekä vammaisen henkilön mahdollisen avustajan hakemukset. Perheenjäsenten hakemusten vastaanottamista koskevassa harkinnassa otettaisiin huomioon lapsen etu. Käytännössä lapsen edun mukainen arviointi voisi perheenjäsenten osalta koskea esimerkiksi tapauskohtaisesti lapsen vanhempien hakemusten vastaanottamista. Valiokunta korostaa tapauskohtaisen harkinnan merkitystä näissäkin tilanteissa. Valiokunta tähdentää, että tarkoituksena ei ole arvioida esimerkiksi perheenjäsenyyttä laajemmin kuin mikä on lapsen edun kannalta välttämätöntä.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

Valiokunta ehdottaa pykälän 1 momenttia täsmennettäväksi niin, että kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ottaa vastaan myös henkilöltä, josta lapsi, vammainen henkilö tai muu erityisen haavoittuvassa asemassa oleva henkilö on arvioinnin kuluessa todettu tosiasiallisesti riippuvaiseksi. Säännöksellä pyritään turvaamaan perhe-elämän suojaa sekä lapsen ja vammaisen henkilön oikeuksia. Hallintovaliokunta painottaa, ettei muutoksella ole tarkoitus vaikuttaa sääntelyn tehokkuuteen välineellistetyn maahantulon torjunnassa. Valiokunta huomauttaa, että ehdotetussa 5 §:ssä säädetään poikkeuksista lakiehdotuksen 4 §:n 1 momentin pääsääntöön, jonka mukaan vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsy estetään.

Valiokunta ehdottaa pykälän 3 momentissa säädettäväksi siitä perusteluissa mainitusta seikasta, jonka mukaan rajavartiomiehen olisi arviota tehdessään varmistettava, että henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja. Tämä ei muuta esityksen lähtökohtaa, että henkilöllä itsellään on velvollisuus tuoda tällaisia seikkoja esiin.

Hallituksen esityksen perusteluissa todetun mukaisesti tapahtumasta olisi tarpeen tehdä kirjaus Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmään voimassa olevan henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön mukaisesti, jotta toimenpiteet tulevat riittävällä tavalla dokumentoiduiksi. Kirjaamisella on keskeinen merkitys myös 4 §:ään ehdotettavan oikeussuojakeinon toteuttamisen kannalta. On välttämätöntä, että maasta poistamiseen johtaneiden seikkojen uudelleenarvioinnin yhteydessä voidaan riittävällä tavalla varmistaa, millainen alkuperäinen arviointitilanne on ollut ja mitä seikkoja sen aikana on tullut esiin. Valiokunta ehdottaa edellä todetun perusteella, että pykälän 3 momenttiin lisätään säännös siitä, että olennaiset arviointiin, henkilöön ja tämän olosuhteisiin liittyvät merkitykselliset tiedot ja arvioinnin lopputulos on kirjattava ja yksilöitävä riittävällä tavalla. Valiokunta toteaa, että henkilö voi tuoda esiin 1 ja 2 momentin mukaisen arvion toteuttamisen aikana häntä itseään ja olosuhteitaan koskevia seikkoja, jotka voivat olla arvioinnin kannalta merkityksellisiä. Nämä seikat kirjataan tietojärjestelmään siltä osin, kun ne ovat tehtävään koulutetun ja ohjeistetun rajavartiomiehen harkinnan mukaan olennaisia. Kussakin yksittäisessä tilanteessa on mahdollista arvioida tarkemmin, millä tarkkuudella kirjaukset tehdään, jotta voidaan ottaa huomioon sekä oikeusturvanäkökohdat että toiminnan tehokkuus.

Perustuslakivaliokunnan lausunnosta (PeVL 29/2024 vp) ilmenevän perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetun 4 §:n 5 momentin mukainen uudelleenarviointi voi johtaa siihen, että henkilön katsotaan täyttävän 5 §:ssä säädetyt edellytykset ja tavanomainen ulkomaalaislain mukainen turvapaikkamenettely tulee siten 5 §:ssä tarkoitetulla tavalla vireille, jolloin myös ihmis-oikeusvelvoitteet palautuskielto mukaan lukien tulevat täysimääräisesti noudatettavaksi. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetyistä julkisen vallan käytön lakiperusteisuudesta johtuen perustuslakivaliokunta pitää perusteltuna, että henkilön päätyminen ulkomaalaislain turvapaikkamenettelyyn määritellään myös tältä osin selvemmin. Hallintovaliokunnan on syytä täydentää sääntelyä edelleen.

Hallintovaliokunta toteaa esityksen perusteluihin viitaten, että tarkoituksena on, että niissä tilanteissa, joissa henkilön kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan 5 §:ssä tarkoitetuissa tilanteissa vastaan, hakemuksen tutkinta jatkuu ulkomaalaislain säännösten mukaan. Sama koskee tilanteita, joissa hakemus otetaan vastaan uudelleenarvioinnin perusteella. Hallintovaliokunta ehdottaa edellä todetun johdosta, että pykälään lisätään selvyiden vuoksi uusi 4 momentti, jonka mukaan jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan pykälän 1 ja 2 momentissa tarkoi-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

tetuissa tapauksissa tai 4 §:n 5 momentissa tarkoitetun uudelleenarvion johdosta vastaan, hakemuksen käsittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia.

Valiokunta katsoo, että sen pykälään ehdottamat täydennykset ovat tarpeellisia ja tarkoituksenmukaisia erityisesti arviointia tekevien rajavartiomiesten näkökulmasta. Täydennysehdotusten voidaan katsoa selkeyttävän ja ohjaavan riittävällä tavalla rajavartiomiehen harkintaa kuitenkin vaikuttamatta sääntelyn tehokkuuteen välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Muutoksilla parannetaan myös maahantulijan oikeusturvaa. Valiokunta toteaa, että 5 §:n sääntely on erittäin merkityksellistä palautuskiellon näkökulmasta ja vähentää riskiä sille, että henkilö joutuisi palautettavaksi alueelle olosuhteissa, joissa palautuskiellolla olisi merkitystä. Valiokunta korostaa Rajavartiolaitoksen ohjeiden ja koulutuksen keskeistä merkitystä säännöksen soveltamisessa.

Säätämisjärjestys

Ottaen huomioon hallituksen esityksessä esitetty selvitys ja perustuslakivaliokunnan saama muu selvitys perustuslakivaliokunnan mielestä kiireelliseksi julistamiselle on poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (ks. myös PeVM 5/2005 vp, s. 6), ja kyseessä on myös pakottava tilanne (ks. myös PeVM 10/2006 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunta esittää, että lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä (PeVL 26/2024 vp, PeVL 29/2024 vp).

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

Eduskunta hyväksyy muutettuna hallituksen esitykseen HE 53/2024 vp sisältyvän lakiehdotuksen. (Valiokunnan muutosehdotukset)

Eduskunta käsittelee hallituksen esitykseen HE 53/2024 vp sisältyvän lakiehdotuksen perustuslain 73 §:n 2 momentissa säädetyllä tavalla.

Eduskunta hyväksyy yhden lausuman (Valiokunnan lausumaehdotus).

Valiokunnan muutosehdotukset

Laki

väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä määrättyllä tavalla, säädetään:

1 §

Lain tarkoitus

Tämän lain tarkoituksena on torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

2 §

Lain soveltamisala

Tätä lakia sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen tilanteessa, jossa vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

3 §

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen

Valtioneuvoston yleisistunto voi 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 pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä;
- 2) vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta;
- 3) rajoittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi; ja
- 4) muut keinot eivät ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Edellä 1 momentissa tarkoitettu päätös ei rajoita kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin päätöksessä tarkoitettulla alueella.

Valtioneuvoston on viipymättä annettava 1 momentissa tarkoitettu päätös selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle, ulkoasiainvaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle. Valiokunnat voivat antaa selvityksen johdosta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Hallintovalio-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

kunta voi myös laatia selvityksen pohjalta mietinnön täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan. (Uusi 3 mom.)

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saa rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi. Valtioneuvosto arvioi päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa. Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön 1 momentissa säädettyssä tarkoituksessa. Sisäministeriön on tiedotettava tässä pykälässä tarkoitettua päätöksestä riittävässä laajuudessa. (HE:n 3 mom.)

4 §

Maahanpääsyn estäminen ja maasta poistaminen

Jos valtioneuvosto on tehnyt 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen, päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsy estetään.

Maahan saapunut vaikuttamisen välineenä oleva henkilö poistetaan viipymättä maasta ja ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan.

Poikkeuksista maahanpääsyn estämiseen ja maasta poistamiseen säädetään 5 §:ssä. (Uusi 3 mom.)

Maasta poistettavalle henkilölle on ilmoitettava kirjallisesti toimenpiteen perusteet sekä tieto siitä, että henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia ja siitä, missä henkilö voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Maasta poistamiseen ei saa hakea muutosta valittamalla. (HE:n 3 mom.)

Maasta poistettava henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia Rajavartiolaitokselta kirjallisesti 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta. Maasta poistaminen pannaan kuitenkin täytäntöön uudelleenarviointia koskevasta vaatimuksesta huolimatta. Vaatimus uudelleenarvioinnista on käsiteltävä kiireellisenä. Uudelleenarvioinnin voi tehdä asianosaista henkilöä kuulematta vaatimuksen ja sen liitteenä olevan kirjallisen aineiston sekä Rajavartiolaitoksella muutoin olevan merkityksellisen tiedon perusteella. Uudelleenarviosta toimitetaan tieto henkilön ilmoittamaan osoitteeseen postitse kirjeenä tai sähköisenä viestinä. Uudelleenarvioon ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijasta, mitä hallintolain (434/2003) 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisten kuulemisesta, 7 luvussa asian ratkaisemisesta, 7 a luvussa oikaisuvaatimusmenettelystä, 9 luvussa tiedoksiannosta ja 10 luvussa tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä, noudatetaan uudelleenarvioinnissa tämän lain säännöksiä. (Uusi 5 mom.)

5 §

Poikkeukset

Edellä 4 §:ssä säädetystä poiketen kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan, jos se on tehtävään koulutetun ja ohjeistetun rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Arviossa otetaan huomioon lapsen etu sekä se, aiheuttaisiko maasta poistaminen henkilölle välittömän hengen tai terveyden vaaran. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ottaa vastaan myös henkilöltä, josta lapsi, vammainen henkilö tai muu

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

erityisen haavoittuvassa asemassa oleva henkilö on arvioinnin kuluessa todettu tosiasiallisesti riippuvaiseksi.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan myös, jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella tehtävään koulutetun ja ohjeistetun rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen. Arviossa otetaan huomioon erityisesti henkilön esittämät asiakirjat ja muut seikat, henkilössä ulkoisesti havaittavissa olevat seikat sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot arvioinnin kohteena olevan valtion turvallisuudesta maasta poistettavalle henkilölle.

Edellä 1 ja 2 momentissa tarkoitettu arvio toteutetaan tavalla, joka on tarpeen henkilön oikeuksien turvaamiseksi, rajaturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai muiden olosuhteiden vuoksi. Rajavartiomiehen on arviota tehdessään varmistettava, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi ja että hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja. Olennaiset arviointiin, henkilöön ja tämän olosuhteisiin liittyvät merkitykselliset tiedot ja arvioinnin lopputulos on kirjattava ja yksilöitävä riittävällä tavalla.

Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan 1 ja 2 momentissa tarkoitetuissa tapauksissa tai 4 §:n 5 momentissa tarkoitetun uudelleenarvion johdosta vastaan, hakemuksen käsitteilyyn sovelletaan ulkomaalaislakia (301/2004). (Uusi 4 mom.)

6 §

Poikkeukselliset tilanteet

Maahantunkeutuminen väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen voidaan välittömästi valtakunnanrajalla torjua ilman 5 §:ssä tarkoitetun tapauskohtaisen arvion tekemistä, jos se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana.

7 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 ja on voimassa vuoden voimaantulosta.

Valiokunnan lausumaehdotus

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 välineellistetyn maahantulon torjuntaan ja hallintaan soveltuvat tuki- ja poikkeustoimet.

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

Helsingissä 8.7.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Mauri Peltokangas ps
varapuheenjohtaja Pihla Keto-Huovinen kok
jäsen Otto Andersson r
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Juha Hänninen kok
jäsen Mari Kaunistola kok
jäsen Rami Lehtinen ps
jäsen Laura Meriluoto vas
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Saku Nikkanen sd
jäsen Eemeli Peltonen sd
jäsen Hanna Räsänen kesk
jäsen Paula Werning sd
jäsen Joakim Vigelius ps
jäsen Sofia Virta vihr
jäsen Ben Zyskowitz kok
varajäsen Timo Mehtälä kesk

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne
valiokuntaneuvos Henri Helo

VASTALAUSE

Perustelut

Yleistä

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.

Välineellistäminen ei ilmiönä ole uusi. Maahanmuuttoa on käytetty eri vuosikymmeninä poliittisen vaikuttamisen välineenä. Venäjä on lisännyt tämän keinon käyttöä osana laaja-alaisen vaikuttamisen työkalupakkiaan. Välineellistäminen on osa laajempaa strategiaa, jolla pyritään epävakauttamaan liberaaleja demokratioita. Valiokunnan kuulemat viranomaisten uhka-arviot ovat vakavasti otettavia ja kertovat Venäjän muodostamasta kansallisen turvallisuuden uhasta.

Perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen, luja oikeusvaltio ja tukeutuminen kansainväliseen sääntöpohjaiseen järjestelmään ovat itsessään turvallisuuskysymyksiä, joiden keskeinen merkitys on vakiintuneesti tunnustettu kotimaisessa turvallisuuspolitiikassa, kuten tuoreessa ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa (VNS 3/2024 vp).

Arvioitavana olevan esityksen ytimessä on pyrkimys mahdollistaa turvapaikanhaun estäminen osalla Suomen valtakunnanrajaa. Turvapaikkaa hakemaan pyrkivää henkilöä voitaisiin esitetyn lain nojalla estää saapumasta maahan tai hänet voitaisiin poistaa maasta ilman mahdollisuutta jättää turvapaikkahakemus ja ilman valituskelpoista päätöstä. Henkilölle tulisi antaa tieto siitä, missä hän voi jättää turvapaikkahakemuksen, mutta esitys ei ota kantaa siihen, missä tämä olisi tosiasiallisesti mahdollista Venäjällä oleskelevalle henkilölle.

Esitys on ilmeisessä ristiriidassa ainakin ehdottoman palautuskiellon, oikeuden elämään, kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kiellon, joukkokarkotusten kiellon, oikeusturvan ja oikeuden tehokkaisuuden 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. Vaikka esityksessä yritetään hämärtää näitä räikeitä ristiriitoja viittaamalla "jännitteeseen" suhteeseen edellä mainittuihin velvoiteisiin, on asetelma oikeudellisesti yksinkertainen ja kiistaton.

Laki on erittäin ongelmallinen myös lapsen oikeuksien näkökulmasta. Esityksessä ei ole riittävästi huomioitu, miten lapsen etua selvitetäisiin ja perheyhteyden säilyttäminen varmistettaisiin. Alaikäisten tunnistaminen ja heidän oikeuksiensa turvaaminen olisivat lain soveltamistilanteissa käytännössä mahdottomia toteuttaa nykyisillä resursseilla ja menetelmillä. Lapsen oikeuksien sopimus asettaa lapsen edun ensisijaiseksi periaatteeksi kaikissa häntä koskevissa asioissa. Sopi-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

mus velvoittaa sopimusvaltioita varmistamaan, että lapsen oikeudet tunnustetaan ja toteutetaan kaikilla tasoilla, mukaan lukien lainsäädäntö, hallinto ja oikeuslaitos.

Esitys on historiallinen, koska sen hyväksymällä ja sitä soveltamalla eduskunta, valtioneuvosto, tasavallan presidentti ja Suomen valtio tekisivät tietoisin päätöksen olla noudattamatta Suomea sitovia ihmisoikeusvelvoitteita, jotka ainakin viimeisten kolmen vuosikymmenen ajan ovat olleet Suomen oikeusjärjestyksen kovaa ydintä. Esityksen hyväksyminen olisi radikaali käännekohta kehityksessä, jonka keskeisiä vaiheita ovat olleet Euroopan neuvostoon ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittyminen (1989), perusoikeusuudistus (1995), EU-jäsenyys (1995) ja perustuslakiuudistus (2000). Esitys muistuttaa näitä edeltävästä ajasta, jossa kansalliseen erikoisuuteen, autonomian ajalta periytyvään poikkeuslakiin turvauduttiin säännöllisesti ja oikeuksien aineellisen suojan toteutumisen sijaan keskityttiin muotomääräyksiin — nyt jopa ehdottomien ihmisoikeuksien kustannuksella.

Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat erottamaton ja kiinteä osa nykyistä kotimaista perusoikeusjärjestelmää ja Suomen valtiosääntöä. Tämä on yksi Suomen perusoikeusjärjestelmän sekä yleensä perustuslain ja valtiosäännön keskeisistä perusratkaisuista. Esitys ei siis ole perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettu *rajattu* poikkeus perustuslakiin.

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. Tästäkään syystä eduskunnan ei tulisi hyväksyä esitystä.

Perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden lisäksi esitys on myös yksiselitteisessä ristiriidassa EU-oikeuden — niin primääri- kuin sekundäärioikeuden — kanssa. Kansallisen lainsäädännön ollessa nyt käsiteltävän lakiehdotuksen tavoin ristiriidassa EU-oikeuden — kuten perusoikeuskirjan ja menettelydirektiivin — kanssa, tuomioistuimen tai muun viranomaisen on EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti sovellettava kansallisen lainsäädännön sijasta EU-oikeutta. Toisin kuin esityksessä ja sen yhteydessä on väitetty, erityisesti unionin tuomioistuimen Liettuaa koskenut tuomio C-72/22 käsittelee tilannetta, joka on hyvin samankaltainen kuin itäraja 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. Eduskunnan ei tulisi hyväksyä esitystä, joka tietoisesti rikkoo Suomen jäsenyysoikeuksia 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. Välineellistetyin maahantulon mahdolliseen jatkumiseen tai lisääntymiseen on mahdollista vastata tehokkaalla turvapaikkamenettelyllä — ilmeisen perusteettomien

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

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 merivartioviraston 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 vastikään hyväksytty EU:n turvapaikkajärjestelmän laaja kokonaisuudistus, mukaan lukien niin sanottu kriisiasetus, tarjoaa jatkossa keinoja nimenomaan välineellistetyn maahantulon tilanteisiin vastaamiseksi, sallimatta kuitenkaan turvapaikanhaun estämistä.

Myös mahdollisissa tilanteissa, joissa Suomen valtakunnanrajalle pyrittäisiin tunkeutumaan isoin väkijoukoin tai väkivaltaisesti, antavat jo nykyinen lainsäädäntö, rajavartijoiden toimivaltuudet ja fyysiset rajaesteet sekä tarvittaessa valmiuslain määräykset tarvittavat edellytykset rajaturvallisuuden varmistamiseksi.

Arvioinnin mielivaltaisuus ja virkamiesten asema

Turvapaikkaoikeuden ytimessä on yksilöllinen arvio. Turvapaikka ja toissijainen suojelu perustuvat yksilöön kohdistuvaan vainon tai ihmisoikeusloukkausten vaaraan. Turvapaikkahakemusten käsittelyä asianmukaisessa menettelyssä koskevat erityisesti EU:n turvapaikkadirektiivien vaatimukset ja EU:n perusoikeuskirjan turvapaikkaoikeutta koskeva perusoikeussäännös. Viime kädessä kyse on sen varmistamisesta, että ehdotonta, aina ja kaikkialla voimassa olevaa palautuskieltoa ei rikota, eli että turvapaikkahakemuksen perusteet arvioidaan asianmukaisesti sen varmistamiseksi, ettei yksilöä joko vastaanottavassa maassa tai sieltä eteenpäin palautetuksi joutueensa uhkaa kuoleman, kidutuksen tai muun epäinhimillisen kohtelun vaara.

Esitetyn lain lähtökohtana olisi, että lakia sovellettaessa ei oikeutta jättää turvapaikkahakemus olisi. Yksittäisen rajavartijan vastuulla taas olisi pikaisen, kasvotusten, yli kieli- ja kulttuurimuurien tapahtuvan vuorovaikutustilanteen perusteella määritellä, olisiko hakemus kuitenkin välttämätöntä ottaa vastaan joko lapsen, vammaisen tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan oikeuksien turvaamiseksi tai siksi, että henkilö olisi onnistunut esittämään seikkoja, joiden perusteella olisi ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen.

Henkilön ikä, vammaisuus tai haavoittuva asema eivät ole seikkoja, jotka välttämättä olisivat helposti todennettavissa sanotussa tilanteessa. Haavoittuva asema tulisi myös huomioida riippumatta siitä, uhkaako henkilöä välittömästi hengen tai terveyden vaara. Vielä edellä mainittuja tekijöitä vaikeammin on todennettavissa palautusta seuraava epäinhimillisen kohtelun uhka. Kansainvälisen suojelun perusteet eivät toisaalta ole sidottuja siihen, onko henkilö erityisen haavoittuvassa asemassa ja ehdoton palautuskielto velvoittaa olemaan palauttamatta epäinhimillisiin oloihin ketään täysin riippumatta hänen henkilökohtaisista tekijöistään. Palautuskielto ei myöskään ulotu vain maahan, josta henkilö on välittömästi saapunut Suomeen vaan koskee myös tilannetta,

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

jossa henkilö uhkaa joutua tuosta maasta edelleen palautetuksi valtioon, jossa hän olisi sanotussa vaarassa.

Esitetyn lain sanamuodon perusteella turvapaikanhaun estäminen koskisi vain *vaikuttamisen välineenä olevia henkilöitä*. Rajavartijan ei ole käytännön soveltamistilanteessa kuitenkaan todellisuudessa mahdollista päätellä yksittäisestä rajalle tulevasta turvapaikanhakijasta, onko hän päätnyt tilanteeseen välineellistämisen kohteena vai "spontaanisti". Toisaalta turvapaikanhakua koskevien velvoitteiden kannalta tällaisella erottelulla ei ole oikeasti merkitystä. Se, että henkilön rajalle saapumiseen liittyy valtiollisen toimijan vaikuttamista, ei poista yksilön oikeutta hakea turvapaikkaa tai muita ihmisoikeuksia.

Käytännössä esitys johtaisi mielivaltaiseen menettelyyn, joka vaarantaisi ehdottoman palautuskiellon loukkaamattomuuden lisäksi yhdenvertaisuuden, lapsen oikeudet, oikeuden perhe-elämään ja esimerkiksi vammaisten oikeudet.

Rajavartijoiden tulisi pikaisen vuorovaikutuksen perusteella tehdä välittömästi arvioita, joita normaalisti tekevät ammatikseen turvapaikkaoikeutta soveltavat Maahanmuuttoviraston virkamiehet ja jotka usein ovat haastavia punnintatilanteita myös näille. Esitys asettaisi sitä soveltavat rajavartijat täysin kohtuuttomaan ja kestäättömmään asemaan edellyttäessään virkamiesten toteuttavan edellä mainittua mielivaltaista määrittelyä, tekävän paineisessa tilanteessa hätiköityjä päätöksiä mahdollisesti elämästä ja kuolemasta sekä rikkovan virkatoimillaan ihmisoikeuksia ja EU-oikeutta, joiden toteutumisen varmistaminen on viime kädessä jokaisen yksittäisen virkamiehen velvollisuus.

Esityksen tarkoituksena on, että 5 §:ssä säädetty tapauskohtainen arviointi koskee sekä maahanpääsyn estämisen että maasta poistamisen tilanteita. On kuitenkin syvästi ongelmallista, että hallintovaliokunnan enemmistö viittaa, että tapauskohtainen arviointi tehtäisiin lähtökohtaisesti vain maahan jo saapuneiden henkilöiden osalta. Vaikka esityksen mukainen tapauskohtainen arviointi on jo lähtökohtaisesti täysin riittämätön turvaamaan ehdottoman palautuskiellon ja muiden ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista, lain soveltaminen valiokunnan enemmistön näkemyksen mukaisella tavalla mitätöisi lopullisesti oikeuden hakea turvapaikkaa ja murentaisi tapauskohtaisen arvioinnin merkityksen tavalla, joka ei vaikuta olleen esityksen tarkoituksena.

Eräitä sisällöllisiä huomioita

Esitys on edellä kuvatulla tavoin perusratkaisuiltaan yksiselitteisen ongelmallinen tavalla, jota ei ole mahdollista valiokuntakäsittelyssä korjata. Esityksen perustavanlaatuisten ja ylitsepääsemättömien ongelmien vuoksi ei ole tarpeen käsitellä yksityiskohtaisesti esityksen sisältöä. Eräät huomiot ovat kuitenkin paikallaan.

Perustuslakivaliokunnan enemmistö on katsonut, että lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä eli niin sanottuna poikkeuslakina, mikäli valiokunnan sen oikeusturvasääntelyn täydentämistarpeesta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon. Perustuslakivaliokunta kiinnittää lausunnossaan huomiota siihen, että poikkeamista oikeudesta oikeusturvakeinoihin ei ole hallituksen esityksessä tarkemmin perusteltu. Poikkeuslain säätämistä ei näin ollen voi tältä osin pitää perustuslakivaliokunnan mu-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

kaan välttämättömänä, vaan sääntely tulee rajata vain välttämättömään. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan oli siten muutettava sääntelyä ja täydennettävä maahan pyrkivän oikeusturvaa nimenomaisesti säädetyllä jälkikäteisellä oikeusturvamenettelyllä, jotta lakiehdotus voidaan säätää perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena. Perustuslakivaliokunnan mielestä sääntelyn päämäärät huomioiden oikeusturva asiassa ei kuitenkaan edellytä oikeusturvakeinon käytön täytäntöönpanoa lykkäävää vaikutusta. Sääntelyn poikkeuksellinen luonne huomioiden sanotulla oikeusturvajärjestelyllä ei perustuslakivaliokunnan mukaan tarkoiteta nykyisiä säännönmukaisia valitusteitä. Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lakiehdotus näin täydennettynäkin on kuitenkin edelleen ristiriidassa useiden ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa ja voi edelleen merkitä poikkeusta myös perustuslain 21 §:ssä turvatusta oikeusturvasta.

Hallintovaliokunnan enemmistö esittää, että perustuslakivaliokunnan säätämisjärjestysponnen mukainen vaatimus toteutetaan lisäämällä lakiehdotuksen 4 §:ään sääntelyä mahdollisuudesta vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia Rajavartiolaitokselta kirjallisesti 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta.

On selvää, ettei ehdotettu muutos vaikuta esityksen arviointiin oikeusturvaa ja tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Riippumattoman viranomaisen sijaan päätöksen tehneelle viranomaiselle itselleen tehty oikaisuvaatimus- tai kanteluluonteinen uudelleenarviointipyyntö, joka ei estä henkilön käännyttämistä (mahdollisesti palautuskieltoa loukaten), jonka käsittelyn yhteydessä henkilölle ei varata erillistä mahdollisuutta tulla kuulluksi ja jonka yhteydessä on säädetty nimenomaisesti valituskiellosta, ei täytä esimerkiksi oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin koskevan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklan tai oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon koskevan 13 artiklan vaatimuksia.

Perustuslakivaliokunta huomauttaa lausunnossaan lisäksi, että lakiehdotuksen 4 ja 5 §:n sääntely menettelystä on niukkaa ottaen huomioon tarve rajata poikkeuslailla tehtävät poikkeukset perustuslakiin vain välttämättömään kirjoittamalla ne mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan oli valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä täsmentää 4 ja 5 §:n säännöksiä esimerkiksi esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa mainituilla sääntelyä täsmentävillä seikoilla.

Hallintovaliokunta esittää lakiehdotuksen 5 §:ään lisättäväksi mainintaa siitä, että pykälässä tarkoitettuja poikkeuksia arvioi tehtävään koulutettu ja ohjeistettu rajavartiomies. Lisäksi valiokunta esittää, että pykälään lisätään maininta siitä, että rajavartiomiehen on arviota tehdessään varmistettava, että henkilöllä on tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja. Lisäksi hallintovaliokunta esittää nimenomaista säännöstä, jonka mukaan arviointiin liittyvät olennaiset seikat ja arvioinnin lopputulos on kirjattava ja yksilöitävä riittävällä tavalla. Hakijan kanssa olevan muun henkilön osalta valiokunta esittää säännöstä, jonka mukaan hakemus voidaan ottaa vastaan myös henkilöltä, josta lapsi, vammainen henkilö tai muu erityisen haavoittuvassa asemassa oleva henkilö on arvioinnin kuluessa todettu tosiasiallisesti riippuvaiseksi.

Valiokunnan esittämät muutokset ovat sinänsä myönteisiä ja vastaavat joiltain osin perustuslakivaliokunnan *valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämättömiksi* katsomiin täsmennysvaatimuksiin. Kyse on pitkälti lakiesityksen perustelulausumien nostamisesta näkyviin pykälätasolle. Täl-

Valiokunnan mietintö HaVM 15/2024 vp

laiset vähäiset muutokset sääntelyn yksityiskohtiin eivät kuitenkaan riitä poistamaan esityksen perusratkaisuista seuraavia vakavia uhkia oikeusturvan, palautuskiellon loukkaamattomuuden ja muiden ihmisoikeuksien toteutumiselle.

Lakiehdotuksen 6 § oikeuttaa nimenomaisesti niin sanotut pushbackit säätämällä, että "maahan-tunkeutuminen" väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen voidaan välittömästi valtakunnanrajalla torjua myös kokonaan ilman 5 §:ssä tarkoitetun tapauskohtaisen arvion tekemistä, jos se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana. Kyseisen pykälän osalta perustuslakivaliokunta katsoo lausunnossaan, että lakiehdotus noudattaisi paremmin oikeasuhtaisuuden vaatimusta, jos sääntelyä poikkeuksellisista tilanteista muutettaisiin siten, että siitä kävisi selkeämmin ilmi sen kytkentä erityisesti maastorajoilla tapahtuvaan kansallisen suvereniteetin piiriin kuuluvaan rajavalvontaan ja rajanylityspaikoista päättämiseen. Kyseisen pykälän osalta hallintovaliokunnan enemmistö ei esitä minkäänlaisia muutoksia esitykseen.

Mietinnössä esitettyjen muutosten kokonaiskuva

Mietinnössä esitetyt vähäiset täsmennykset lakiehdotukseen ovat kokonaisuuden kannalta merkitykseltään marginaalisia eivätkä vaikuta arvioon esityksestä. Esitys on perusratkaisuiltaan syvästi ongelmallinen suomalaisen oikeusvaltion kannalta eikä sen toimivuudesta tavoitellulla tavalla ole takeita. Eduskunnan ei tulisi hyväksyä sitä missään säätämisyjärjestyksessä.

Ehdotus

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotus hylätään.

Helsingissä 8.7.2024

Laura Meriluoto vas
Sofia Virta vihr