

Perustuslakivaliokunta

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

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

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

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus, sisäministeriö
- oikeudellisen osaston osastopäällikkö, hallitusneuvos Sanna Palo, sisäministeriö
- tiedustelukeskukseen päällikkö, everstiluutnantti Tommi Tiittanen, sisäministeriö
- yksikönpäällikkö Krista Oinonen, ulkoministeriö
- oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisprofessori Maija Dahlberg
- professori Mikael Hidén
- Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen entinen tuomari Pauliine Koskelo
- professori Janne Salminen
- professori Veli-Pekka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Kaarlo Tuori

HALLITUKSEN ESITYS

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

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2025 vp

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 21.7.2025.

Esitykseen sisältyy suhdetta perustuslakiin ja säättämisjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että esitys on käsiteltävä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä ja että asiassa on pakottavia syitä hyväksyä esitys 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä perustuslain säättämisjärjestyksessä. Koska esityksessä ehdotetaan perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä säädetyn määräaikaisen poikkeuslain voimassaolon jatkamista, hallitus pitää välttämättömänä, että asiassa hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Laki on tullut voimaan 22.7.2024 ja on voimassa vuoden voimaantulosta.

(2) Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustuslain 73 §:n mukaisena rajattuna poikkeuksena perustuslaista (PeVL 26/2024 vp, PeVL 29/2024 vp). Perustuslakivaliokunta yhtyi (PeVL 26/2024 vp, kappale 17) tuolloisen hallituksen esityksen arvioon siitä, että lakiehdotus on ristiriidassa Suomen perustuslain erinäisten perusoikeussäännösten kanssa, ja tältä osin myös säättämisjärjestysperusteluissa esitettyyn johtopäätökseen, jonka mukaan lakiehdotusta ei tämän vuoksi voida käsitellä tavallisen lain säättämisjärjestyksessä. Valiokunnan mukaan poikkeuslain ala oli käsitellä olevassa sääntely-yhteydessä rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen (PeVL 26/2024 vp, kappale 45).

(3) Perustuslakivaliokunnan mukaan hallintovaliokunnan oli kuitenkin muutettava sääntelyä ja täydennettävä maahan pyrkivän oikeusturvaa nimenomaisesti säädetyllä jälkikäteisellä oikeusturvamenettelyllä, jotta lakiehdotus voitiin säätää perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena (PeVL 26/2024 vp, kappale 47). Perustuslakivaliokunta arvioi vielä erikseen hallintovaliokunnan ehdotusta sääntelyn täydentämiseksi (PeVL 29/2024 vp). Perustuslakivaliokunnan mukaan ehdotettu sääntely ei kokonaisuutena arvioiden täyttänyt tehokkaalta oikeusturvamenettelyltä perustuslain 21 §:ssä eikä kansainvälisissä ihmisoikeusvelvoitteissa edellytettyä (PeVL 29/2024 vp, kappale 17). Lakiehdotus voitiin kuitenkin käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä rajattuna poikkeuksena perustuslaista (PeVL 29/2024 vp). Perustuslakivaliokunnan mielestä oikeusturvamekanismien kehittäminen edelleen olisi omiaan kaventamaan perustuslaista tehtävää poikkeusta.

(4) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että hallituksen esityksen (s. 12) mukaan Rajavartiolaitos on varautunut lain soveltamiseen laatimalla kattavan ohjeistuksen ja kouluttamalla henkilökuntaansa. Ohjeistuksessa ja koulutuksessa lain säännöksiä ja menettelytapoja on tarkennettu käytännön toiminnan näkökulmasta. Erityisinä painopisteinä ovat poikkeusperusteiden arviointi, erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistaminen sekä toiminta mahdollisessa maahantunkeutumisen torjunnassa. Ohjeistuksen ja koulutuksen tarkoituksena on varmistaa, että Rajavartiolaitoksen ja sitä tukevien muiden viranomaisten toiminta on mahdollisessa lain soveltamistilanteessa yhdenmukaista ja lainmukaista kaikilla alueilla.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2025 vp

(5) Valtioneuvoston lain 3 §:ssä tarkoitetun rajoituspäätöksen tekemisen edellytyksenä on muun ohella se, että rajoittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi ja että muut keinot eivät ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

(6) Perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaan Suomi on täysivaltainen tasavalta. Jo säännöksen sijoittuminen perustuslain alkuun osoittaa perustuslakivaliokunnan mielestä, että kyse on selvästi yhdestä Suomen valtiosäännön peruseräistä ja perustuslain keskeisimmistä ratkaisuista.

(7) Valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin (HE 1/1998 vp, s. 71/II).

(8) Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen täysivaltaisuus on välttämätön ennakkoodellytys sille, että Suomi voi ylläpitää perustuslaillisen järjestelmänsä, oikeusvaltion sekä perustuslain keskeiset ratkaisut kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota myös alueellisen integriteetin merkitykseen. Suomen alueellisen koskemattomuuden valvonnasta ja turvaamisesta säädetään aluevalvontalaissa, jonka valmisteluasiakirjojen mukaan valtion täysivaltaisuuteen kuuluu sen alueellinen koskemattomuus, mistä seuraa, että valtion viranomaiset ovat lain nojalla toimivaltaisia ylläpitämään ja tarvittaessa puolustamaan valtion alueellista koskemattomuutta ja puuttumaan sitä loukkaaviin tekoihin. Nyt arvioitavassa laissa sanottu korostuu erityisesti 6 §:n sääntelyssä poikkeuksellisista tilanteista.

(9) Rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohdaisesti valtion suvereeniteetin piiriin. Perustuslain liikkumisvapautta koskevan pykälän esitöissä todetaan kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52). Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi muuttoliikkeen välineellistämiseen kohdistuvissa toimituksissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp, kappale 7, ks. PeVL 15/2022 vp).

(10) Perustuslakivaliokunnan täysivaltaisuutta koskeva lausuntokäytäntö koskee ennen muuta kysymyksiä Suomen sitoutumisesta kansainvälisiin velvoitteisiin. Nyt arvioitavan sääntelyn tarkoitus taas kytkeytyy Suomen täysivaltaisuuden varmistamiseen vieraan valtion vaikuttamispyrkimyksistä huolimatta.

(11) Suomen itärajalta tapahtuva väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetussa laissa tarkoitettu toiminta on Venäjän viranomaisten kontrolloimaa ja ohjaamaa. Kysymys ei ole siitä, että turvapaikanhakijoiksi ilmoittautuvat henkilöt hakeutuisivat Euroopan pohjoisimmalle rajalle spontaanisti. Laissa tarkoitettu toiminta on Venäjän valtion toimintaa, jossa välillisen tekemisen tapaan käytetään ohjailtuina välikappaleina luonnollisia henki-

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2025 vp

löitä, joista osa voi valiokunnan saaman selvityksen perusteella olla tietoisia järjestelyn luonteesta.

(12) Perustuslakivaliokunnan mukaan valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 26/2024 vp, kappale 5, PeVL 16/2022 vp, kappale 10). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansainvälisen tapaoikeuden mukaan valtion keskeisiin etuihin suuntautuva vakava ja akuutti hätätilanne voi oikeuttaa kansainvälisen oikeuden muutoin asettamien velvoitteiden rikkomisen näiden keskeisten etujen varjelemiseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltaisessa tilanteessa tulee kuitenkin kyetä osoittamaan, ettei vaihtoehtoa toteutettaville toimille ole (PeVL 26/2024 vp, kappale 11). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaa-laisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. M.N. ja muut v. Belgia No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen) (PeVL 26/2024 vp, kappale 9, PeVL 37/2022 vp, kappale 5). Valiokunta korostaa, että valtiolla tulee täysivaltaisuuden näkökulmastakin säilyä todellinen mahdollisuus torjua kolmannen valtion toimia, joilla sen rajan yli oikeudettomasti syötettäisiin maahan ihmisjoukkoja tuntemattomin tarkoituksin.

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

(14) Hallituksen esityksen (s. 32) mukaan lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut uutta oikeuskäytäntöä, joka olisi merkityksellistä asian arvioinnissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on edelleen vireillä useita Liettuaa, Latviaa ja Puolaa vastaan tehtyjä valituksia, jotka liittyvät maiden ja Valko-Venäjän välisten rajojen tilanteeseen vuosina 2021—2023. Näistä valituksista kolme (C.O.C.G. ja muut v. Liettua, nro 17764/22; H.M.M. ja muut v. Latvia, nro 42165/22; ja R.A. ja muut v. Puola nro 42120/22) on siirretty vuoden 2024 kevään ja kesän aikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston käsiteltäväksi. Hallituksen esityksessä todetaan, että tässä vaiheessa oikeuskäytännön kehittymistä ei ole mahdollista tarkemmin arvioida.

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

(16) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeussopimuksessa ei nimenomaisesti turvata oikeutta turvapaikkaan eikä määrätä palautuskiellosta, vaan 3 artiklan mukaan ketään ei saa kiduttaa, eikä kohdella tai rangaista epäinhimillisellä tai halventavalla

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2025 vp

tavalla. Sopimuksen 3 artiklan mukainen suoja on kehittynyt tulkinnallisesti oikeuskäytännössä. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisukäytännössä huomionarvoista on ratkaisujen kiinnittyminen kunkin kyseisen tapauksen tosiseikastoihin. Tuomioistuin on — arvioidessaan sopimuksen ensimmäisen lisäpöytäkirjan 3 artiklan mahdollista loukkausta — antanut merkitystä muuttuneelle turvallisuustilanteelle ja sille, että vastajavaltiota oli lisääntyneitä hyväksyttäviä syitä pelätä turvallisuutensa, alueellisen koskemattomuutensa ja demokraattisen järjestyksensä puolesta (Ždanoka v. Latvia (no. 2) 42221/18, 25.7.2024, kohta 56). Perustuslakivaliokunnan mielestä tilannesidonnaisuudelle on perusteltua antaa merkitystä myös nyt käsillä olevan kaltaisissa tilanteissa.

(17) Mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy perustuslakivaliokunnan mukaan olla oikeus ryhtyä sellaisiin toimenpiteisiin, jotka ovat vaaran torjumiseksi välttämättömiä, vaikka välttämättömät torjuntatoimenpiteet näyttäisivät olevan ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, jos niitä laadittaessa ja niihin sitouduttaessa kyseisen kaltaista vakavaa vaaraa 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 (PeVL 26/2024 vp, kappale 49). Perustuslakivaliokunta pitää selvänä, ettei Suomi sitoutuessaan Euroopan ihmisoikeussopimukseen sen lisäpöytäkirjoineen sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan ole hyväksynyt sitä, että niiden mukaisia velvoitteita väärin- ja hyväksikäyttämällä vieras valtio saisi vakavasti vaarantaa Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden.

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

(19) Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain sisältöön ei nyt ehdoteta muutoksia. Perustuslakivaliokunta arvioi edelleen, että kyse on perustuslain 73 §:n mukaisesta rajatusta poikkeuksesta perustuslakiin. Valiokunnan arviotavana on siten kysymys lain voimassaoloajan pidentämisestä vajaalla puolellatoista vuodella.

(20) Perustuslakiuudistuksen myötä valtiosääntöperiaatteeksi on vakiintunut uusien, puhtaasti kansallisten, perustuslaista poikkeavien lakien säätämisen välttäminen (ks. myös PeVL 29/2022 vp, kappale 34). Poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan lähtökohtaisesti pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulee ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä (HE 1/1998 vp, s. 125/I, ks. myös esim. PeVL 6/2009 vp, s. 16). Jos poikkeuslakeja käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valiokunnan mukaan ensisijaisesti pyrittävä

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2025 vp

vä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina (PeVM 10/1998 vp, s. 23/I).

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

(22) Perustuslakivaliokunta on painottanut, että poikkeusta perustuslaista merkitsevän sääntelyn on oltava välttämätöntä (PeVL 26/2024 vp, kappale 46). Valiokunta toteaa, että samoin kuin väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain säätämiseen johtanut hallituksen esitys myös nyt arvioitava esitys perustuu valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävään ja erittäin painavaan tarkoitukseen torjua vieraan valtion Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä (PeVL 26/2024 vp, kappale 14). Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain soveltamiskynnyks on varsin korkea ja sidottu välttämättömyyteen (PeVL 26/2024 vp, kappale 33). Valiokunnan mielestä lain voimassaoloajan arvioinnissa vailla merkitystä ei ole lain säätämisen ja sen soveltamisen aloittamisen kaksivaiheisuus eikä se, että lain 3 §:n mukaista päätöstä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta ei lain tähänastisen voimassaolon aikana ole tehty.

(23) Hallituksen esityksen mukaan laki on säädetty tilanteessa, jossa ei ole ollut muuta tehokasta keinoa torjua Suomen painostamista maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Esityksessä on myös todettu, ettei oikeudellinen viitekehys ole muuttunut lain säätämisen jälkeen. Lain hyväksymisen jälkeen voimaan tullut uusi lainsäädäntö on tuonut lisää keinoja maahantulon hallintaan, mutta lainmuutoksilla ei ole mahdollista ennalta torjua välineellistettyä maahantuloa. Suomen turvallisuusympäristö on myös edelleen vakava ja vaikeasti ennakoitava. Hallituksen esityksen ja muun valiokunnan saaman selvityksen mukaan jo lain voimassaololla voidaan arvioida olevan ennalta estävä vaikutus. Perustuslakivaliokunta yhtyy hallituksen esityksen perustelujen ja muun saamansa selvityksen perusteella siihen johtopäätökseen, että lain voimassaololle on edelleen välttämättömiä ja pakottavia syitä Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Lain soveltaminen on sen 3 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi (ks. myös PeVL 26/2024 vp, kappale 33). Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt ehdotettua voimassaoloajan pidentämistä voidaan pitää välttämättömänä.

(24) Perustuslakivaliokunnan aikaisemman käytännön mukaisesti perustuslainsäätämisyjärjestyksessä säädettyihin poikkeuslakeihin on sovellettu ns. valtiosääntöoikeudellista aukko teoriaa. Tällaista lakia voidaan valiokunnan vakiintuneen tulkinnan mukaan muuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos muuttavalla lailla ei laajenneta sitä poikkeusta, joka muutettavalla lailla

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2025 vp

on tehty perustuslakiin. Sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan toteuttaa tavallisessa lainsäädäntöjärjestyksessä, jos perustuslakipoikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (PeVL 2/2024 vp, kappale 16, PeVL 29/2022 vp, kappale 6, ks. myös esim. PeVL 8/2006 vp, s. 4). Nyt käsillä olevassa tilanteessa pelkkä lain voimassaolon jatkaminenkin laajentaa perustuslakiin tehtyä poikkeusta, eikä lain 7 §:ää voida säätää aukkoteorian perusteella tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(25) Lakiehdotus tulee siten käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, minkä on käytävä ilmi myös lakiehdotuksen johtolauseesta. Jos laki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä, tämän tulee perustuslain 79 §:n 1 momentin mukaan ilmetä laista. Lain johtolause on välttämätöntä korjata. Perustuslakivaliokunta kiinnittää valtioneuvoston vakavaa huomiota säädösehdotusten virheettömyyden merkitykseen.

(26) Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei valiokunnan mukaan tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6). Valiokunta on pitänyt myös varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä (ks. PeVM 10/2006 vp, s. 6). Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukainen menettely mahdollistaa sen, että perustuslain muutoksesta voidaan käydä normaaleihin eduskunta-vaaleihin liittyvä julkinen keskustelu ja että äänestäjät saavat näin äänioikeuttaan käyttämällä osallistua perustuslain muuttamismenettelyyn (PeVM 4/2018 vp, s. 11).

(27) Kiireellisen menettelyn poikkeuksellisuutta korostaa sinänsä jo sen käytölle asetettu korkea määräänemmistövaatimus. Kiireellinen menettely ei ole käytettävissä, ellei eduskunnassa ole hyvin laaja yhteisymmärrys perustuslain muutoksen tarpeesta ja sisällöstä (PeVM 4/2018 vp, s. 11).

(28) Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut kiireelliseksi julistamisen olevan perusteltua perustuslain 10 §:n 4 momentin muutoksen yhteydessä Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin ja niihin liittyviin epävarmuustekijöihin liittyvillä perusteilla (PeVM 4/2018 vp, s. 10—11). Vastaavasti myös poikkeuslakina säädettyä valmiuslakia oli perusteltua täydentää kiireellisesti hybridiuhkiin liittyvällä sääntelyllä kansainvälisen turvallisuusympäristön äkillisen heikentymisen vuoksi (PeVL 29/2022 vp, kappale 45). Väliaikaisista toimenpiteistä väli-neellistetyn maahantulon torjumiseksi annettua lakia säädettäessä valiokunnan mukaan hallituksen esityksessä esitetty selvitys ja perustuslakivaliokunnan saama muu selvitys huomioon ottaen kiireelliseksi julistamiselle oli poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (ks. myös PeVM 5/2005 vp, s. 6), ja kyseessä oli myös pakottava tilanne (ks. myös PeVM 10/2006 vp, s. 6).

(29) Aiemmin tässä lausunnossa sääntelyn välttämättömyydestä esitetty ja myös nykyisen lain voimassaoloaika huomioon ottaen perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä nyt arvioitava poikkeuslaki poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2025 vp

2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei ole, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus ääntenlaskennassa toteutuu.

(30) Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 3 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston on viipymättä annettava 1 momentissa tarkoitettua päätöksestä selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle, ulkoasiainvaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle. Valiokunnat voivat antaa selvityksen johdosta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Hallintovaliokunta voi myös laatia selvityksen pohjalta mietinnön täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan.

(31) Eduskunnalla on perustuslain 47 §:n 1 momentin nimenomaisen säännöksen mukaan oikeus saada valtioneuvostolta asioiden käsittelyssä tarvitsemansa tiedot. Säännös sisältää yhtäältä valtioneuvoston velvollisuuden oma-aloitteisesti toimittaa eduskunnan tarvitsemat tiedot ja toisaalta velvollisuuden toimittaa eduskunnan pyytämät tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97/II). Asianomaisen ministerin tulee huolehtia siitä, että valiokunta saa viipymättä tarvitsemansa viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tiedot (HE 1/1998 vp, s. 97/II).

(32) Perustuslakivaliokunta painottaa laissa säädetyn selvityksen antamisen merkitystä eduskunnan perustuslaissa säädetyn tiedonsaantioikeudenoikeuden toteutumisen kannalta. Valiokunnan käytännön mukaan valiokunnan tietojensaantioikeuteen ei vaikuta se, että valiokunnan tarvitsemat tiedot olisivat esimerkiksi oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettäviä (PeVM 7/1990 vp, s. 2/II). Salassa pidettävien asiakirjojen käsittelystä valiokunnassa ja valiokunnan jäsenten vaitiolovelvollisuudesta säädetään perustuslain 50 §:n 2 ja 3 momentissa sekä eduskunnan työjärjestyksen 43 a — 43 c §:ssä. Perustuslakivaliokunta korostaa eduskunnan oikeutta saada käyttöönsä kaikki olennainen valtioneuvoston päätöksenteossa käytetty tieto, mukaan lukien oikeudelliselta luonteeltaan salassa pidettävä tieto.

(33) Hallintovaliokunnan on perustuslakivaliokunnan mielestä muutenkin edelleen syytä arvioida eduskunnan asemaa nyt arvioitavan lain mukaisissa menettelyissä sekä sitä, ovatko eduskunnan vaikutusmahdollisuudet 3 §:n mukaisissa menettelyissä riittäviä.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2025 vp

Helsingissä 11.4.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps
jäsen Fatim Diarra vihr
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Hannu Hoskonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Johannes Koskinen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mats Löfström r
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Karoliina Partanen kok
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Ville Skinnari sd
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Elisa Gebhard sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Liisa Vanhala

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2025 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Arvioitava esitys koskee poikkeuslakina hyväksytyin lain voimassaolon jatkoa, mutta arviointiasetelma on sama kuin lakia alun perin säädettyessä. Hallituksen esityksen arvion mukaan esitys tulee käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa eli poikkeuslain säätämisyjärjestyksessä.

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi on ilmeisessä ristiriidassa ehdottoman palautuskiellon, oikeuden elämään, kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kiellon, joukkokarkotusten kiellon, oikeusturvan ja oikeuden tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin sekä turvapaikka-oikeuden kanssa, sellaisina kuin ne on suojattu muun muassa Euroopan ihmisoikeussopimuksessa, pakolaisten oikeusasemaa koskevassa sopimuksessa, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevassa sopimuksessa, YK:n kidutuksen vastaisessa sopimuksessa ja Euroopan unionin perusoikeus-kirjassa sekä näitä koskevassa tulkintakäytännössä.

Suomea sitovat kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet ovat erottamaton ja kiinteä osa kotimaista perusoikeusjärjestelmää ja Suomen valtiosääntöä. Tämä on yksi Suomen perusoikeusjärjestelmän sekä yleensä perustuslain ja valtiosäännön keskeisistä perusratkaisuista. Puheena olevaa lakia tai nyt käsiteltävää ehdotusta sen voimassaolon pidentämiseksi ei siten voi pitää perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslakiin.

Valtiosopimus-oikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Poikkeuslaki-menettelyllä ei voida ratkaista ristiriitaa kansainvälisten sopimusten kanssa, eikä poikkeuslailla voida tehokkaasti poiketa Suomea sitovista ihmisoikeusvelvoitteista. Puheena oleva laki on ristiriidassa myös sellaisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa, joista poikkeaminen ei ole sallittua edes sodan tai muun hätätilan aikana.

Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu kansallisen sääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Lakiehdotusten EU-oikeudellisen arvioinnin on katsottu kuuluvan perustuslakivaliokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimukseen liittyvään perusteeseen (PeVL 10/2024 vp, s. 4, PeVL 79/2018 vp, s. 3). Arvioitavassa laissa on käsillä tällainen peruste. Olennaista on, että kansallisen lainsäädännön ollessa nyt käsiteltävän lain tavoin ristiriidassa EU-oikeuden — kuten perusoikeuskirjan ja menettelydirektiivin — kanssa, tuomioistuimen tai muun viranomaisen on EU-oikeuden etusijaperiaatteen mukaisesti sovellettava kansallisen lainsäädännön sijasta EU-oikeutta.

Kun alkuperäistä lakiehdotusta ei olisi tullut käsitellä rajattuna poikkeuksena perustuslaista, myöskään lain voimassaolon jatkamista tarkoittavaa ehdotusta ei voida käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Valiokunnan lausunto PeVL 14/2025 vp
Eriävä mielipide

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

Mielipide

Edellä olevan perusteella ehdotamme,

että lakiehdotusta ei voida käsitellä tavallisen lain säätämijärjestyksessä eikä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä.

Helsingissä 11.4.2025

Johannes Yrttiaho vas
Fatim Diarra vihr
Elisa Gebhard sd