

## Perustuslakivaliokunta

**Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahan-  
tulon torjumiseksi**

**Hallintovaliokunnalle**

### JOHDANTO

#### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahan-  
tulon torjumiseksi (HE 53/2024 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista  
varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

#### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- hallitusneuvos Sanna Palo, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Anne Ihanus, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Sanna Montin, sisäministeriö
- tiedustelukeskukseen johtaja, eversti Mikko Lehmus, sisäministeriö
- rajavaltuutusta- ja valmiusyksikön päällikkö, eversti Jussi Napola, sisäministeriö
- lainsäädäntöneuvos Lauri Koskentausta, oikeusministeriö
- osastopäällikkö Petri Hakkarainen, ulkoministeriö
- yksikön päällikkö Krista Oinonen, ulkoministeriö
- oikeuskansleri Tuomas Pöysti, Oikeuskanslerinvirasto
- eduskunnan oikeusasiamies Petri Jääskeläinen, eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia
- apulaisprofessori Maija Dahlberg
- professori Mikael Hidén
- professori Martti Koskenniemi
- professori Päivi Leino-Sandberg
- professori Sakari Melander
- dosentti, tenure track -professori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Eeva Nykänen
- professori Tuomas Ojanen
- professori Elina Pirjatanniemi
- professori Juha Raitio
- emeritusprofessori Allan Rosas
- professori Janne Salminen

## **Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp**

- professori Martin Scheinin
- tutkijatohtori Milka Sormunen
- professori Kaarlo Tuori
- professori Jukka Viljanen

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- professori Veli-Pekka Viljanen

### ***Viitetiedot***

Valiokunnalla on ollut käytettävissä asiaan PeVM 10/1998 vp liittyvät asiantuntijalausunnot (PeVP 58/2024 vp, § 3).

## **HALLITUKSEN ESITYS**

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian ja olemaan voimassa vuoden voimaantulosta.

Hallituksen esitykseen sisältyy jakso esityksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestyksestä. Esityksen mukaan se voidaan käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä ja asiassa on pakottavia syitä hyväksyä esitys 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä.

## **VALIOKUNNAN PERUSTELUT**

### ***Arvioinnin lähtökohtia***

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. 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. Tarve rajoituspäätöksen tekemiselle todetaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Päätöksen voi tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan. Laki on määräaikaisena voimassa vuoden voimaantulosta.

(2) Valtioneuvoston tehtyä sanotun 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 kos-

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

kevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla alueella.

(3) Hallituksen esityksen tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakaviin tilanteisiin.

(4) Perustuslakivaliokunta on arvioinut (PeVL 37/2022 vp) aiemmin hallituksen esitystä eduskunnalle laiksi rajavartiolaitoksen muuttamisesta (HE 94/2022 vp), jonka tavoitteena oli vahvistaa rajaturvallisuutta parantamalla Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia varautua ja vastata normaaliolojen häiriötilanteisiin, parantaa Rajavartiolaitoksen varautumista poikkeusoloihin, tehdä rajavartiolaitokseen kiireellisimmiksi katsotut muutokset muun muassa muuttoliikettä hyväksikäyttävään hybridiavaikuttamiseen varautumiseksi ja jolla pyrittiin osaltaan ennalta ehkäisemään tällaisen tilanteen syntymistä. Keskeisimpänä säännösehdotuksena arvioitiin säännöstä, jonka mukaan valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi.

(5) Perustuslakivaliokunta piti (PeVL 37/2022 vp, kappale 8) tuolloin arvioidun ehdotuksen tavoitteita hyväksyttävänä ja painavana. Valiokunnan mukaan valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 16/2022 vp, kappale 10). Ehdotettujen toimien taustalla oli valiokunnan mielestä hyväksyttäviä intressejä, jotka voivat ääritapauksessa palautua jopa henkilökohtaisen turvallisuuden perusoikeuteen (PeVL 16/2022 vp, kappale 5, ks. myös PeVL 5/1999 vp, s. 2/II, ks. myös esim. PeVL 36/2020 vp, s. 3, PeVL 73/2018 vp, s. 3, PeVL 15/2018 vp, s. 8). Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen, mukaan lukien oikeus henkilökohtaiseen turvallisuuteen.

(6) Perustuslakivaliokunta painotti tuolloin (PeVL 37/2022 vp, kappale 4), että rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin. Valiokunta viittasi siihen, että perustuslain liikkumisvapautta koskevan pykälän esitöissä todetaan kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (PeVL 37/2022 vp, kappale 4, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 52).

(7) Perustuslakivaliokunta korosti tuolloin myös, että maahantuloa sääntelevien toimien tulee tapahtua kansainvälisten velvoitteiden mukaisesti ja niiden on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä turvattava ihmisarvoinen kohtelu. Valiokunnan mukaan nämä vaatimukset voidaan perustaa myös perustuslain 1 ja 22 §:ään (PeVL 37/2022 vp, kappale 6, PeVL 15/2022 vp, kappale 8). Valiokunnan mukaan (PeVL 37/2022 vp, kappale 26) perus- ja ihmisoikeuksien kannalta oli olennaista, että keskittäminen ei saanut ehdotetun nimenomaisen kiellon mukaan loukata kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen. Valiokunta viittasi myös siihen, että valtioneuvosto on päätöksenteossään perustuslain 2 §:n 3 momentissa lakisidonnaisuudesta ja perustuslain 22 §:ssä perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvoitteesta säädetyn johdosta sidottu kan-

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

sallisen lainsäädännön lisäksi myös Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja sen tulee siten varmistaa, että keskittämisen jälkeenkin Suomessa säilyy aito ja tehokas mahdollisuus hakea kansainvälistä suojelua. Valiokunnan mukaan tuolloin ehdotetun 16 §:n mukaisessa harkinnassa on otettava huomioon turvallisuuspoliittinen tilanne sekä rajanylityspaikkojen saavutettavuus käytännössä huomioiden esimerkiksi rajan pituus, rajavyöhykkeen olosuhteet ja haakemuksia vastaanottavan paikan saavutettavuus.

(8) Perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaan ulkomaalaisen oikeudesta tulla Suomeen ja oleskella maassa säädetään lailla. Perustuslaista ei suoranaisesti johdu erityisiä sisältövaatimuksia kyseiselle lainsäädännölle, vaikkakaan perusoikeusuudistuksen esitöiden mukaan se ei saa olla vastoin kansainvälisiä velvoitteita (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Lailla säättämisen vaatimuksesta voidaan perusoikeusuudistuksen mukaan johtaa "paitsi syrjinnän ja mielivallan kielto ulkomaalaisten kohtelussa myös vaatimus maahan pääsyä ja maassa oleskelua koskevien perusteiden ja päätöksentekomenettelyjen sääntelemisestä siten, että hakijoiden oikeusturva taataan" (HE 309/1993 vp, s. 52/I). Perustuslain 2 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa on noudatettava tarkoin lakia. Lähtökohtana on, että julkisen vallan käytön tulee olla aina palautettavissa eduskunnan säätämässä laissa olevaan toimivaltaperusteeseen (HE 1/1998 vp, s. 74/II). Lailla säätämiseen taas kohdistuu yleinen vaatimus lain täsmällisyydestä ja tarkkuudesta (PeVL 10/2016 vp, s. 3) Näissä puitteissa lainsäätäjällä on harkintavalta (PeVL 20/2024 vp, kappale 4).

(9) Perustuslakivaliokunta viittasi arvioidessaan rajavartiolaitoksen sääntelyä (PeVL 37/2022 vp, kappale 5) kiinnittäneensä tällaisessa sääntely-yhteydessä huomiota myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, jonka mukaan kansainvälisen oikeuden vakiintuneen periaatteen mukaan valtiolla on oikeus määrätä ulkomaalaisten maahan pääsystä ja maassa oleskelusta (esim. M.N. ja muut v. Belgia No. 3599/18, 5.3.2020, k. 124 oikeustapausviittauksineen). Valiokunta totesi myös pitäneensä tärkeänä, että esimerkiksi muuttoliikkeen välineellistämiseen kohdistuvissa toimitissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (ks. myös PeVL 44/2022 vp, kappale 4, PeVL 16/2022 vp, kappale 7 ja PeVL 15/2022 vp, kappale 8).

(10) Perustuslakivaliokunnan tuolloin ilmaiseman (PeVL 37/2022 vp, kappale 30) käsityksen mukaan välineellistetyin maahantulon tilanteissa valtiolla ei ole oikeudellista estettä päättää rajanylityspaikkojen määrästä tai niiden sijainnista. Valiokunnan mukaan lyhytaikainen rajan täys-sulku voi erittäin poikkeuksellisissa olosuhteissa olla mahdollinen, mikäli tällaisella ajallisesti vain täysin välttämättömään rajatulla toimenpiteellä voidaan turvata maahantulomenettelyn asianmukaisuus. Valiokunnan näkemyksen mukaan edellä esitetyt seikat oli otettava huomioon tuolloin esitettyä sääntelyä soveltavan viranomaisen päätöksenteossa ja sääntelyn toimeenpanossa.

(11) Perustuslakivaliokunta kiinnitti tuolloin huomiota (PeVL 37/2022 vp, kappale 10) myös siihen, että perustuslain 23 §:n mukaisten tilapäisten perusoikeuspoikkeusten soveltamisalalla myös kansainvälinen oikeus ja EU-oikeus saattavat sallia valtion turvallisuutta vakavasti ja äkillisesti uhkaavissa tilanteissa laajemman keinovalikoiman kuin normaalioloissa. Kansainvälisen tapaoikeuden mukaan valtion keskeisiin etuihin suuntautuva vakava ja akuutti hätätilanne voi oikeuttaa kansainvälisen oikeuden muutoin asettamien velvoitteiden rikkomisen näiden keskeisten

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

etujen varjelemiseksi. Valiokunnan tuolloisen käsityksen mukaan tämänkaltaisessa tilanteessa tulee kuitenkin kyetä osoittamaan, ettei vaihtoehtoa toteutettaville toimille ole.

(12) Nyt arvioitavan hallituksen esityksen antamisen taustalla on perusteluiden mukaan (s. 4) Suomen turvallisuusympäristössä tapahtunut perustavanlaatuinen ja pitkäaikainen muutos Venäjän hyökättyä Ukrainaan helmikuussa 2022, minkä johdosta turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla on epävakaa ja sen ennustettavuus on heikentynyt. Esityksen mukaan useat eurooppalaiset maat ovat kohdanneet hybridivaikuttamista, joka on toteutettu muun muassa maahantulijoita välineellistämällä. Turvallisuusympäristön jännitteet ovat heijastuneet Suomen rajaturvallisuustilanteeseen itärajalla, ja Suomi on ollut esityksen mukaan syksystä 2023 alkaen välineellistetyn maahantulon kohteena.

(13) Perustuslakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan nyt esitetyn sääntelymallin perusratkaisut toteuttavat sääntelyn tavoitteita tällaisessa ympäristössä tavalla, jota olisi vaikea saavuttaa hallituksen esityksessä kuvatuilla vaihtoehtoisilla sääntelymalleilla. Valiokunnan saaman selvityksen valossa ehdotettua sääntelyn tarvetta voidaan pitää välttämättömänä. Valiokunta pitää erittäin valitettavana, että vaihtoehtoisia sääntelymalleja on arvioitu verraten suppeasti ja varsin yleisellä tasolla hallituksen esityksessä.

(14) Perustuslakivaliokunnan mielestä edellä sanotun johdosta nyt arvioitava hallituksen esitys perustuu valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävään ja erittäin painavaan tarkoitukseen torjua vieraan valtion Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Hallituksen esityksen mukaan (s. 13) kansallisen turvallisuuden säilyttämiseksi ja Suomen täysivaltaisuuden varmistamiseksi on välttämätöntä, että Suomi kykenisi nykyistä välittömämmin ja tehokkaammin puolustautumaan maahantulijoiden välineellistämistä ja vieraan valtion painostamista vastaan. Valiokunnan mielestä sanottu korostuu erityisesti lakiehdotuksen 6 §:n sääntelyssä poikkeuksellisista tilanteista.

(15) Perustuslakivaliokunnan mielestä valtiosäännön tulkinta ja sen perusteet on kuitenkin uudessakin tilanteessa kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (PeVL 2/2024 vp, kappale 8, PeVL 80/2022 vp, kappale 3, ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 9).

(16) Hallituksen esitykseen sisältyy (s. 71—105) jakso lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin ja säätämisyjärjestykseen. Jaksossa esitystä on tarkasteltu perustuslain 1, 6 ja 7 §:n, 9 §:n 4 momentin, 21, 22, 73 ja 106 §:n kannalta. Arviointia on tehty suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sekä poikkeuslaki-instituutioon. Lisäksi lakiehdotusta on esityksessä tarkasteltu suhteessa Euroopan unionin lainsäädäntöön (mm. Schengen rajasäännöstö ja menettelydirektiivi) ja ihmisoikeusvelvoitteisiin (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2, 3, 5, 13 ja 15 artiklat, pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 1 kohta sekä KP-sopimuksen 4, 6 ja 7 artiklat ja kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artikla). Arvioinnissa on kiinnitetty huomiota tulkintakäytäntöön. Hallituksen esityksessä on myös selostettu laajasti arvioinnissa huomioon otettavia Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita (2.9) ja EU-lainsäädäntöä (2.10). Esityksen vaikutusarviointiin sisältyy erillinen jakso sääntelyn perus- ja ihmisoikeusvaikutuksista (4.2.4).

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

(17) Hallituksen esityksessä on katsottu, että lakiehdotus on ristiriidassa Suomen perustuslain erinäisten perusoikeussäännösten kanssa. Perustuslakivaliokunta yhtyy tältä osin säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyyn arvioon ja siitä tehtyyn johtopäätökseen, jonka mukaan lakiehdotusta ei tämän vuoksi voi käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(18) Olennaisin ongelma tältä osin liittyy perustuslain 9 §:n 4 momentin toiseen virkkeeseen, jonka mukaan ulkomaalaista ei saa karkottaa, luovuttaa tai palauttaa, jos häntä tämän vuoksi uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Perusoikeusuudistusta koskevassa perustuslakivaliokunnan mietinnössä (PeVM 25/1994 vp, s. 4—5) todetaan, että osa perusoikeussäännöksistä on kirjoitettu täsmällisiksi ja ehdottomiksi kielloiksi, missä yhteydessä mainitaan nimenomaisesti tuolloisen hallitusmuodon 7 §:n 4 momenttiin ehdotettu voimassaolevaa palautuskieltoa sanamuodoltaankin vastaava ulkomaalaisen luovuttamisrajoitus. Palautuskielto on luonteeltaan ehdoton kielto. Perustuslain esitöiden mukaan palautuskielto on tarkoitettu kattamaan kaikki tosiasialliset tilanteet, joissa ulkomaalainen Suomen viranomaisten toimesta siirretään toiseen valtioon. Säännöksen on katsottava kieltävän henkilön siirtämisen Suomesta myös sellaiseen valtioon, josta tämä voisi joutua luovutetuksi edelleen kolmanteen valtioon ja tämän seurauksena esimerkiksi kuolemanrangaistuksen tai kidutuksen uhriksi (HE 309/1993 vp, s. 52).

(19) Perustuslakivaliokunta on erityisesti palauttamiskiellon osalta nimenomaisesti todennut, että perustuslain säännöksessä asetettu ehdoton oikeudellinen edellytys on otettava huomioon myös karkottamiseen liittyvässä päätöksenteossa (esim. PeVL 44/2022 vp, s. 6, PeVL 18/2018 vp, PeVL 20/2017 vp ja PeVL 37/2002 vp.). Perustuslakivaliokunta on korostanut, että palauttamista koskevat velvoitteet edellyttävät myös hakijan tilanteen yksilöllistä arvioimista, lapsen edun huomioon ottamista ja perhe-elämän suojan toteutumista (PeVL 17/2024 vp, kappale 33, PeVL 44/2022 vp, kappale 24, PeVL 16/2022 vp, PeVL 34/2016 vp, s. 4, PeVL 8/2018 vp, s. 3). Valiokunta pitää hallituksen esityksen (s. 104) tavoin selvänä, että sääntely, jonka mukaan henkilön maahantulo estetään ja hänet poistetaan viipymättä maasta tietyin poikkeuksin, ei anna kaikissa tilanteissa perustuslain 9 §:n 4 momentin mukaista riittävää turvaa sitä vastaan, että maahan pyrkinyt henkilö ei tämän johdosta joudu ehdottoman palautuskiellon vastaisesti tilanteeseen, jossa häntä voi uhata kuolemanrangaistus, kidutus tai muu ihmisarvoa loukkaava kohtelu.

(20) Esityksen mukaan lakiehdotus tulee muun muassa tämän johdosta käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisesti rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Perustuslakivaliokunnan on siten arvioitava, voidaanko esitys käsitellä ehdotetussa järjestyksessä.

### *Poikkeuslakimenettelyn käyttöalasta*

(21) Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänen enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä.

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

(22) Saman säännöksen 2 momentin mukaan ehdotus voidaan kuitenkin julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

(23) Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan poikkeuslailla tarkoitetaan perustuslain säätämisyjärjestyksessä säädettyä lakia, joka perustuslain sanamuotoa muuttamatta merkitsee asiallista poikkeusta perustuslaista (HE 1/1998 vp, s. 124/II). Poikkeuslaki rinnastuu säädöshierarkiassa tavallisiin lakeihin (HE 1/1998 vp, s. 125/I). Esitöissä (s. 161) viitattiin myös siihen, että perustuslain 106 §:n etusijasäännös ei tule sovellettavaksi, jos laki on säädetty perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Tällä viitataan perustelulausuman mukaan niin sanottuihin poikkeuslakeihin. Poikkeuslakien osalta perustuslain säätämisyjärjestyksen käyttämisen tarkoituksena on nimenomaan poistaa lain perustuslainvastaisuus, vaikka poikkeuslaki jääkin aineellisesti ristiriitaan perustuslain kanssa.

(24) Lisäksi perustuslain 23 §:ssä säädetään mahdollisuudesta säätää tietyin edellytyksin lailla tai laissa erityisestä syystä säädetyn ja soveltamisalaltaan täsmällisesti rajatun valtuuden nojalla annettavalla valtioneuvoston asetuksella sellaisia tilapäisiä poikkeuksia perusoikeuksista. Poikkeusten on oltava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia. Nyt arvioitavaa lakiehdotusta ei ole tarkoitettu säädettäväksi perustuslain 23 §:n nojalla, eikä valiokunnan mielestä ole siten tarpeen seikkaperäisesti arvioida perustuslain 23 §:ssä säädettyjen edellytysten täyttymistä. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen lainsäädäntötekniikan kannalta epätydyttävään seikkaan, että perustuslain tekstissä käytetään poikkeuksen peruskäsitettä kahdessa eri merkityksessä.

(25) Säännösehdotuksen ristiriitaisuus Suomea velvoittavan kansainvälisen sopimuksen kanssa merkitsee kuitenkin aina kansainvälisen velvoitteen rikkomista siitä riippumatta, missä säätämisyjärjestyksessä asianomainen säännösehdotus on Suomessa käsitelty (PeVL 12/1982 vp, s. 4/II, ks. myös HE 309/1993 vp, s. 8—9 ja s. 27). Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle. Poikkeuslaillakaan ei siten voi poistaa mahdollista ristiriitaa kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa kansainvälisen oikeuden kannalta. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt selvänä, että poikkeuslakina säädetyn nuorisorangaistuskokeilua koskevan määräaikaisen kokeilulain säätämisyjärjestys ei poistanut lakiehdotuksen ristiriitaisuutta kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa kansainvälisen oikeuden näkökulmasta, vaan esityksen tarkoittama sääntely oli säätämisyjärjestyksestä huolimatta "altis ihmisoikeussopimuksiin pohjautuville valvonta-arvioinneille" (PeVL 59/2001 vp, s. 2/II). Sanottu ei kuitenkaan muodostanut estettä säätää nuorisorangaistuskokeilusta määräaikaisella poikkeuslailla (PeVL 59/2001 vp, s. 3).

(26) 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 tapauk-

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

sisä ja pakottavista syistä, minkä lisäksi poikkeuslaki on tällöinkin pyrittävä säätämään määräaikaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 125/I, ks. myös esim. PeVM 10/1998 vp, s. 22—23, PeVL 6/2009 vp, s. 16).

(27) Perustuslakiuudistuksen esitöiden (HE 1/1998 vp, s. 125/I) mukaan poikkeuslakimahdollisuuden käyttöalaa rajaava ilmaisu "rajattu poikkeus" viittaa ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslain tulee olla selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Ilmaisulla ei sinänsä kuitenkaan viitata jonkin lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten lukumäärään. Vaatimus poikkeuksen rajatusta luonteesta merkitsee, ettei poikkeuslailla voida puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen ja eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Jos poikkeuslain säätäminen osoittautuu välttämättömäksi, tulee poikkeus rajata vain välttämättömään kirjoittamalla se mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi (ks. myös PeVL 29/2022 vp, kappale 34).

(28) Perustuslakivaliokunta painotti mietinnössään (PeVM 10/1998 vp, s. 22—23), että ilmaisu "perustuslakiin tehtävä rajattu poikkeus" viittaa perustelujen mukaan ensi sijassa poikkeuksen alan asialliseen rajoittamiseen. Poikkeuslailla ei siten voida valiokunnan mukaan puuttua perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, mutta ilmaisulla ei toisaalta viitata jonkin lakiehdotuksen perustuslaista poikkeavien säännösten määrään. Uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulee välttää (ks. myös PeVL 1 a/1998 vp). Poikkeuslakimenettelyyn tulee valiokunnan mukaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä. Valiokunta viittasi myös siihen, että poikkeuslain käyttöala on jo perustuslain säätämisen aikaan kytkeytynyt lähinnä kansainvälisten velvoitteiden valtiosisäiseen voimaansaattamiseen, kansallisissa laeissa on joitain harvoja poikkeuksia lukuun ottamatta huolehdittu siitä, että lakien sisältö saatetaan yhdenmukaiseksi perustuslain kanssa. Jos poikkeuslakeja käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valiokunnan mukaan ensisijaisesti pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaaisina.

(29) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain esitöissä ei ole rajattu mitään yksittäistä perusoikeussäännöstä poikkeamismahdollisuuden ulkopuolelle.

(30) Perustuslakivaliokunnan mielestä nyt arvioitava poikkeuslaki ei puutu perustuslain esitöissä sen keskeisiksi ratkaisuisiksi esimerkkeinä mainittuihin perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen eikä eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Valiokunnan mielestä on kuitenkin vielä arvioitava, ovatko esitetyt poikkeukset rajattu vain välttämättömään, sekä mitä poikkeuksen rajattaisuuden kannalta merkitsee esityksessä sen suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin ja EU-oikeuteen sanottu.

### *Poikkeusten välttämättömyys*

(31) Perustuslakivaliokunta on edellä arvioinut, että sääntelymallin perusratkaisut toteuttavat sääntelyn tavoitteita tällaisessa ympäristössä tavalla, jota olisi vaikea saavuttaa hallituksen esityksessä kuvatuilla vaihtoehtoisilla sääntelymalleilla. Valiokunnan käsityksen mukaan hallituksen esitys perustuu valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävään ja erittäin painavaan tarkoitukseen torjua vieraan valtion Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Sanottu muodostaa pohjan sääntelyn välttämättömyyden arvioinnille.

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

(32) Sääntelyn ja siihen sisältyvien toimivaltuuksien käytön välttämättömyyttä arvioidaan myös menettelyn muissa vaiheissa. Hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 104) viitataan siihen, että asiassa on pakottavia syitä hyväksyä esitys 73 §:n 2 momentissa säädetyssä kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä. Perustuslakivaliokunnan mukaan perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVM 5/2005 vp, s. 6). Sanottua välttämättömyyседелlytystä arvioidaan lausunnossa myöhemmin.

(33) Ehdotetun sääntelyn soveltamiskynnys on varsin korkea ja sidottu välttämättömyyteen. Valtioneuvoston 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. Lisäksi menettelyllisenä edellytyksenä on se, että tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat yhteistoiminnassa todenneet 3 §:n 1 momentissa lueteltujen edellytysten täyttyneen.

(34) Perustuslakivaliokunnan mielestä välttämättömyyteen rajaamisen arvioinnissa erityistä merkitystä on 3 §:n 3 momentin säännöksellä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saa rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi. Valtioneuvoston yleisistunto arvioi päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa. Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön 1 momentissa säädetyssä tarkoituksessa.

(35) Säännösehdotuksen perusteluiden (s. 65) mukaan päätöksen laajuutta arvioitaessa on otettava huomioon kansainvälisen suojelun hakemista varten avoinna olevan yhden tai useamman rajanylityspaikan maantieteellinen sijainti. Perustuslakivaliokunta painottaa sanotun merkitystä ja kiinnittää valtioneuvoston huomiota sääntelyn asianmukaiseen soveltamiseen.

(36) Perustuslakivaliokunnan mielestä merkitystä on myös 5 §:n sääntelyllä, jonka tarkoituksena on perustelujen mukaan (s. 68) mahdollistaa rajatusti kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten jättäminen sellaisissa tilanteissa, joissa siihen on tarve Suomea sitovien perus- ja ihmisoikeusvelvoitteiden toteuttamisen vuoksi.

(37) Perustuslakivaliokunta painottaa tästä näkökulmasta 5 §:n sääntelyn merkitystä erityisesti lapsen oikeuksien kannalta. Valiokunta on vakiintuneesti todennut, että lapsen edun ja oikeuksien toteutumisesta on huolehdittava täysimääräisesti (PeVL 25/2024 vp, kappale 14). Lapsen oikeuksien yleissopimuksen 3 artiklan 1 kohdan mukaan kaikissa julkisen tai yksityisen sosiaalihuollon, tuomioistuinten, hallintoviranomaisten tai lainsäädäntöelimien toimissa, jotka koskevat lapsia, on ensisijaisesti otettava huomioon lapsen etu. Perustuslakivaliokunta korostaa edelleen myös sääntelyn asianmukaista soveltamista lapsen edun ja oikeuksien kannalta.

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

### *Esityksen suhde kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin*

(38) Perustuslain 74 §:n mukaan eduskunnan perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin.

(39) Hallituksen esityksessä on varsin kattavasti tehty selkoa niistä lähtökohdista ja perusteista, joiden valossa hallituksen esitykseen sisältyvää lakiehdotusta on arvioitava perustuslain, kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan kannalta. Huomiota kiinnitetään esimerkiksi lapsen oikeuksiin ja perhe-elämän suojaan (s. 78), oikeuteen hakea turvapaikkaa (s. 78), oikeusturvaan (s. 79—81), palauttamiskieltoon (s. 81—85), oikeuteen elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja koskemattomuuteen sekä tämän oikeuden kytkökseen palauttamiskieltoon (s. 85—86) sekä joukkokarkotuksen kieltoon (s. 86—87). Perustuslakivaliokunta voi oikeuksien ja tuomioistuinratkaisujen sisällön selostuksen kannalta yhtyä pääpiirteissään säätämisyjärjestysperusteluissa esitettyyn. Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että hallituksen esityksen mukaan (s. 100) kokonaisuutena voidaan todeta, että lakiehdotus on Suomea sitovien, erityisesti palautuskiellon, turvapaikkaoikeutta koskevien ihmisoikeusvelvoitteiden ja palautuskieltoon liittyvän oikeusturvan toteutumisen vaatimusten kanssa "jännitteinen". Valiokunnan mielestä sanottua "jännitteisyyttä" on syytä tarkastella hallituksen esityksessä sanottua perusteellisemmin.

(40) Valtiosopimusoikeutta koskevan Wienin yleissopimuksen 27 artiklan mukaan valtio ei voi vedota sisäisen oikeutensa määräyksiin perusteena valtiosopimuksen täyttämättä jättämiselle (ks. N.D. ja N.T. v. Espanja, 8675/15 ja 8697/15, kohdat 109 ja 190). Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissakin esitetyn perusteella on kuitenkin ilmeistä, että ehdotettu sääntely voi johtaa ristiriitaan ainakin pakolaisten asemaa koskeva kansainvälinen yleissopimuksen 33 artiklaan sisältyvän palautus- ja karkotuskiellon, Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa turvatun oikeuden elämään, 3 artiklaan sisältyvä kidutuksen kiellon, 13 artiklassa turvatun oikeuden tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, sanotun sopimuksen 4. lisäpöytäkirjan 4 artiklaan sisältyvän joukkokarkotuksen kiellon, EU:n perusoikeuskirjan oikeuden turvapaikkaa koskevan 18 artiklan, joukkokarkotuksen kieltoa koskevan 19 artiklan, kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 6 artiklassa turvatun oikeuden elämään, 7 artiklaan sisältyvän kidutuksen kiellon, kidutuksen kieltoa koskevan YK-sopimuksen, eurooppalaiseen yleissopimukseen kidutuksen ja epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen estämiseksi sisältyvien sopimusmääräysten sekä eri erityisryhmiä (naiset, lapset, vammaiset) koskevien yleissopimusten määräysten kanssa. Vastaava arvio voidaan esittää lakiehdotuksen suhteesta vuonna 2006 tehtyyn kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta koskevaan kansainväliseen yleissopimukseen, joka sisältää nimenomaisen palautuskieltoa koskevan määräyksen samoin kuin vuonna 2011 tehtyyn naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskevaan Euroopan neuvoston yleissopimukseen.

(41) Sanotuista ihmisoikeusvelvoitteista keskeisimmät on kirjoitettu ehdottomaan muotoon. Esimerkiksi palautuskielto lukeutuu ehdottomina, kaikissa oloissa loukkaamattomina pidettyjen ihmisoikeuksien joukkoon, joista ei Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklan ja KP-sopimuksen 4 artiklan määräysten, sellaisina kuin ne ilmenevät Euroopan ihmisoikeustuomioistuinten ja YK:n ihmisoikeuskomitean oikeuskäytännössä, perusteella saa poiketa edes sodan tai

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

muun yleisen hätätilan aikana. Vallitseva kanta kansainvälisessä oikeudessa on, että myös kansainvälinen tapaoikeus sisältää palautuskiellon. Palautuskiellon ehdottomuus ei riipu myöskään ihmisen omasta toiminnasta (ks. esim. A ja muut v. Yhdistynyt kuningaskunta, 3455/05, kohta 126).

(42) 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 tähän läheisessä yhteydessä olevan joukkokarkotuksen kiellon, oikeuden yksilölliseen harkintaan ja oikeuteen hakea turvapaikkaa osalta sekä näihin kytkeytyvien menettelyllisten vaatimusten sekä oikeusturvakeinojen osalta.

(43) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan sääntely ei sanotun mukaisesti ole yhteensovittava Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Yllä 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 mielestä tulkinta on kuitenkin tältäkin osin kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin (ks. myös PeVL 2/2024 vp, kappale 8, PeVL 80/2022 vp, kappale 3, ks. myös PeVL 26/2017 vp, s. 9). Kansainvälisten ihmisoikeussopimusten auktoritatiivinen ja sopimusvaltioita sitova tulkinta kuuluu niiden valvontaelinten toimivaltaan, eivätkä mahdollisesti odotettavissa olevat tulkintalinjan muutokset ole asiassa merkityksellisiä. Valiokunta pitää siten selvänä, että esityksen tarkoittama sääntely on altis ihmisoikeussopimuksiin pohjautuville valvonta-arvioinneille (ks. myös PeVL 59/2001 vp, s. 2/II). Vastaavia näkökohtia voidaan esittää EU:n perusoikeuskirjan osalta EU-tuomioistuimesta EU-oikeuden tulkintaan toimivaltaisena elimenä.

(44) Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä siten on, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava paitsi perusoikeuksien myös ihmisoikeuksien toteutuminen. EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan mukaan Euroopan ihmisoikeussopimus asettaa perusoikeuskirjassa turvatun perusoikeussuojan vähimmäistason (ks. myös EUT:n tuomio asioissa Tele2 ja Watson, kohta 129). Vastaavasti perustuslakivaliokunta on korostanut myös nyt käsillä olevassa sääntelykontekstissa, että perustuslaissa turvattu perusoikeussuojan taso voi olla korkeampi kuin suojan vähimmäistason asettavista ihmisoikeusvelvoitteista johtuu (PeVL 43/2016 vp, s. 3—4, PeVL 24/2016 vp, s. 2, ks. myös PeVM 4/2018 vp, s. 9, PeVL 59/2017 vp, PeVL 43/2016 vp, PeVL 24/2016 vp, PeVL 59/2014 vp). Ihmisoikeuksiin viitataan myös useissa muissa perustuslain säännöksissä, ja vuoden 1995 perusoikeusuudistuksen eräänä lähtökohtana oli tältä osin kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valtiosisäisen aseman vahvistaminen. Perusoikeusjärjestelmän ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten suojaa yhtenäistettiin myös sisällöllisesti (HE 309/1993 vp, s. 8—9).

(45) Perustuslakivaliokunnan mielestä olennaista kuitenkin on, että poikkeaminen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista on arvioitavassa esityksessä ajallisesti, alueellisesti ja sisällöllisesti

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

ti rajattu ja lain rajatun soveltamisalueen ulkopuolella ihmisoikeusvelvoitteet ovat täysimääräisesti voimassa. Lakiin sisältyy säännöksiä, joilla hallituksen esityksen perustelujen mukaan (esim. s. 68 ja 96) pyritään lieventämään tunnistettuja ristiriitoja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi lakiehdotuksen 5 §:n säännöksillä pyritään turvamaan ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista myös lain soveltamisalueella. Valiokunnan mielestä nyt arvioitava poikkeuslain ala on tässä sääntely-yhteydessä siten rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Ehdotetun lain 3 §:n mukaisessa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla rajatulla soveltamisalalla ihmisoikeusvelvoitteet eivät tule sovellettavaksi sanotulla tavalla täysimääräisesti, vaan nyt arvioitava säädettävä poikkeuslaki tulee valtionsisäisesti sovellettavaksi säätämisasiakirjoissa poikkeuksiksi määritellyin osin.

(46) Perustuslakivaliokunta painottaa, että poikkeusta perustuslaista merkitsevän sääntelyn on kuitenkin oltava myös välttämätöntä. Maahanpyrkijällä ei ole oikeutta valittaa ehdotetun lain perusteella tehdystä maasta poistamisesta eikä säätämisyjärjestysperusteluiden (s. 98) mukaan siitä, että hänen kansainvälistä suojelua koskevaa hakemustaan ei ole otettu vastaan alueella, jolla lakia sovelletaan. Hallituksen esityksessä selostetun (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. Sekä perustuslain 21 §:n että kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaan oikeuksia koskevassa päätöksenteossa on oltava oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin. Esimerkiksi Euroopan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklan mukaan jokaisella, jonka tässä yleissopimuksessa tunnustettuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava käytettävissään tehokas oikeussuojakeino kansallisen viranomaisen edessä siinäkin tapauksessa, että oikeuksien ja vapauksien loukkauksen ovat tehneet virantoimituksessa olevat henkilöt. Myös EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklassa on säännöksiä oikeudesta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen. Valiokunnan 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.

(47) 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. Valiokunnan 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.

(48) 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 perusoikeusjärjestel-

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

män kokonaisuudesta tai muutakaan puuttumista perustuslain keskeisiin ratkaisuihin. Lakiehdotus voidaan siten nimenomaisella oikeusturvan sääntelyllä täydennettynä käsitellä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista.

(49) Mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy perustuslakivaliokunnan 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 tarkoitetun vaaran torjumiseksi.

(50) Perustuslakivaliokunta kiinnittää siten vielä huomiota perustuslain esitöissä (HE 1/1998 vp, s. 125/I) mainittuun tarpeeseen rajata poikkeus vain välttämättömään kirjoittamalla se mahdollisimman tarkkarajaiseksi ja vähäiseksi (ks. myös PeVL 29/2022 vp, kappale 34). Lakiehdotuksen 4 ja 5 §:n sääntely menettelystä on niukkaa. Hallituksen esitykseen sisältyvissä mainittujen säännösten yksityiskohtaisissa perusteluissa esitetään kuitenkin sääntelyä täsmentäviä näkökohtia.

(51) Lakiehdotuksen 4 §:n perusteluissa viitataan (s. 67) esimerkiksi siihen, että jotta ehdotetun lain mukaisesti suoritettut toimenpiteet tulevat riittävällä tavalla dokumentoiduiksi, rajavartiomiehen olisi lähtökohtaisesti tarpeen tehdä tapahtumasta kirjaus Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmään voimassa olevan henkilötietojen käsittelyä koskevan lainsäädännön mukaisesti. Tapahtumakirjaus edesauttaisi perusteluiden mukaan tilanteiden jälkikäteistä selvittämistä ja parantaisi sekä maahanpyrkijän että toimenpiteen suorittaneen rajavartiomiehen oikeusturvaa. Perustuslakivaliokunnan mielestä mahdollinen henkilöiden yksilöinti voisi parantaa myös järjestelmän toimivuutta.

(52) Lakiehdotuksen 5 §:n perusteluissa (s. 68) puolestaan viitataan siihen, että tilanteessa, jossa lapsen, vammaisen henkilön tai erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön hakemus otettaisiin vastaan, arvioitaisiin tapauskohtaisesti tarve vastaanottaa myös heidän kanssaan olevien perheenjäsenten sekä vammaisen henkilön mahdollisen avustajan kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset. Perheenjäsenten hakemusten vastaanottamisen harkinnassa huomioitaisiin lapsen etu.

(53) Perusteluissa selostetaan (s. 69) myös tarkemmin summaariseen arviointiin sisältyvää riittävää vuorovaikutusta, jossa maahanpyrkijällä olisi tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja, sekä rajavartiomiehen velvollisuutta varmistaa, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi: jos rajavartiomiehellä ja maahan saapuneella henkilöllä ei olisi yhteistä kieltä, rajavartiomiehen olisi perustelujen mukaan varmistettava asia muilla keinoin, esimerkiksi puhelintulkkauksen tai kääntämisen avulla.

(54) Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunnan on valtiosääntöoikeudellisista syistä välttämätöntä täsmentää 4 ja 5 §:n säännöksiä esimerkiksi edellä viitatuilla perusteluissa mainituilla seikoilla.

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

(55) Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotus noudattaisi paremmin myös 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.

### *Sääntelyn suhde EU-oikeuteen*

(56) Perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei kuulu kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta (ks. esim. PeVL 33/2022 vp, kappale 12). Lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimukseen liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp, s. 3).

(57) Perustuslakivaliokunta on jo edellä kiinnittänyt huomiota siihen, että ehdotettu sääntely on ristiriidassa myös EU:n perusoikeuskirjan sääntelyn kanssa. Ristiriita koskee ainakin oikeutta hakea kansainvälistä suojelua, palauttamiskieltoa ja oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Valiokunta arvioi edellä, että poikkeukset ihmisoikeusvelvoitteista ovat kuitenkin rajattuja. Valiokunnan käsityksen mukaan ehdotettu sääntely voi olla kuitenkin merkityksellistä myös usean EU:n sekundäärioikeuteen sisältyvän normin kannalta. Rajavalvontaa, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa koskevat kysymykset kuuluvat EU:ssa jaetun toimivallan alaan. EU:n perusoikeuskirjan 51 artiklan 1 kohdan mukaan perusoikeuskirjan määräykset koskevat jäsenvaltioita silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta.

(58) Euroopan unionin tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. esim. PeVL 14/2018 vp, s. 13 ja PeVL 20/2017 vp, s. 6). Perustuslakivaliokunnan mukaan suomalaisessa lainsäädännössä ei tule pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin (PeVL 15/2018 vp, s. 49, PeVL 14/2018 vp, s. 13, PeVL 26/2017 vp, s. 42).

(59) Hallituksen esityksessä ehdotetun sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen arvioidaan laajasti kansallisen turvallisuuden näkökulmasta. Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohdan määräyksen mukaan kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan tämä vastuu vastaa ensisijaisen tärkeää intressiä suojella valtion keskeisiä tehtäviä ja yhteiskunnan perustavanlaatuisia etuja, ja siihen kuuluu sellaisten etenkin terrorismin kaltaisten toimien torjuminen ja niistä rankaiseminen, jotka ovat omiaan horjuttamaan vakavasti tietyn maan perustavanlaatuisia perustuslaillisia, poliittisia, taloudellisia tai yhteiskunnallisia rakenteita ja erityisesti uhkaamaan suoraan yhteiskuntaa, väestöä tai valtiota sellaisenaan (esim. tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 135 kohta).

(60) Tuomioistuimen mukaan kansallisen turvallisuuden takaamista koskeva tavoite, luettuna SEU 4 artiklan 2 kohdan valossa, on tärkeämpi kuin muut tavoitteet ja etenkin rikollisuuden, jopa vakavan rikollisuuden, torjumista yleisesti ja yleisen turvallisuuden suojaamista koskevat tavoitteet. Kansallisen turvallisuuden takaamista koskevalla tavoitteella voidaan näin ollen perustella toimenpiteitä, joilla puututaan perusoikeuksiin vakavammin kuin toimenpiteillä, jotka voitaisiin

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

perustella näillä muilla tavoitteilla (esim. tuomio 6.10.2020, La Quadrature du Net ym., C-511/18, C-512/18 ja C-520/18, 136 kohta).

(61) Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 72 artikla sisältyy sopimuksen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan V osastoon. Artiklalla on liityntä SEU 4 artiklan 2 kohtaan. SEUT 72 artiklan mukaan V osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

(62) Perustuslakivaliokunta on arvioidessaan (PeVL 35/2018 vp, s. 10—11, PeVL 36/2018 vp, s. 11) tiedustelulainsäädäntöä viitannut siihen, että valiokunnan käsityksen mukaan yllä kansallisesta turvallisuudesta sanottu ei kuitenkaan merkitse kansalliselle lainsäätäjälle rajoituksetonta toimivaltaa. Kansallisen turvallisuuden perusteella tehtäviä rajoituksia perusoikeuksiin oli valiokunnan saaman selvityksen mukaan tulkittava EU-oikeudessakin suppeasti. Valiokunnan käsityksen mukaan EU-oikeuden soveltamisala ja siitä seuraava perusoikeuskirjan soveltamisala on EU-oikeudellinen kysymys, eikä jäsenvaltiolla ole siten toimivaltaa EU-oikeuden soveltamisalan määrittelyyn edes kansallisen turvallisuuden perusteella. Valiokunta arvioi tuolloin, että kansallista turvallisuutta koskevaan perusteeseen vetoavan jäsenvaltion on siten osoitettava objektiivisin perustein tarve turvautua siihen.

(63) Hallintovaliokunnan on siten syytä tarkkaan selvittää sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen ottaen huomioon erityisesti ns. menettelydirektiivin, ns. määritelmädirektiivin, ns. palauttamisdirektiivin, ns. Dublin III-asetuksen ja piakkoin voimaan astuvan ns. kriisiasetuksen. Hallintovaliokunnan on myös syytä selvittää, 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.

(64) Perustuslakivaliokunta kiinnittää 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 kuultuaan.

### *Virkamiesten oikeusasema*

(65) Lakiehdotuksen 5 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi poikkeuksista maahanpääsyn estämistä ja maasta poistamista koskevaan 4 §:ään. Ehdotettu sääntely tarkoittaa käytännössä sitä, että rajavartiomiehen olisi tehtävä yksilöllinen arvio siitä, onko suojelua hakeva henkilö erityisen haavoittuvassa asemassa. Myös maahantulijalla itsellään olisi sääntelyn mukaan vastuu esittää arvioinnissa merkityksellisiä seikkoja. Rajavartiomiehiä on esityksen (s. 44—45) mukaan tarpeen huolellisesti ohjeistaa ja kouluttaa, jotta haavoittuvassa asemassa olevat henkilöt tunnistettaisiin.

(66) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan ehdotetun lain toimeenpano voi johtaa yksittäisen rajavartiomiehen kannalta varsin vaikeisiin tilanteisiin. Voimassa olevan rajavartiolain 11 §:n mukaan rajavartiomiehen on kunnioitettava perusoikeuksia ja ihmisoikeuksia sekä toimi-

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

valtuuksia käyttäessään valittava perusteltavissa olevista vaihtoehtoista se, joka parhaiten edistää näiden oikeuksien toteutumista.

(67) 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 valiokunnan mukaan käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(68) Perustuslakivaliokunnan mielestä on selvää, että poikkeuslakina säädettävä nyt arvioitava laki merkitsee valtionsisäisen oikeuden näkökulmasta sitä, että ihmisoikeusvelvoitteet eivät tule täysimääräisesti sovellettavaksi lain 3 §:n mukaisessa valtioneuvoston päätöksessä tarkoitetulla rajatulla soveltamisalalla, vaan nyt arvioitava laki tulee sovellettavaksi rajavartiomiehen toiminnassa säätämisasiakirjoissa poikkeuksiksi määritellyin osin. Valiokunnan käsityksen mukaan perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyn eduskunnan hyväksymän poikkeuslain noudattaminen ei kuitenkaan sellaisenaan merkitse, että rajavartiomies syyllistyisi rikokseen, vaikka hän ei noudattaisi niitä poikkeuslain kanssa ristiriidassa olevia menettelytapoja, joiden katsotaan perustuvan esimerkiksi Geneven pakolaissopimuksen artikloihin. Myöskään ehdotetun lainsäädännön samoin kuin muun tilanteeseen soveltuvan lainsäädännön sisältämän harkinnanvaraisuuden ja toisaalta syyksiluettavuuden tahallisuuteen tai tuottamukseen perustumisen vuoksi rikosoikeudellinen virkavastuu ei käytännössä useinkaan tulisi kysymykseen. Hallintovaliokunnan on kuitenkin syytä arvioida ehdotetun sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen tästäkin näkökulmasta.

### *Kiireelliseksi julistaminen*

(69) 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).

(70) Kiireellisen menettelyn poikkeuksellisuutta korostaa sinänsä jo sen käytölle asetettu korkea määräänemmistövaatimus. Kiireellinen menettely ei ole käytettävissä, ellei eduskunnassa ole

## Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp

hyvin laaja yhteisymmärrys perustuslain muutoksen tarpeesta ja sisällöstä (PeVM 4/2018 vp, s. 11).

(71) 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).

(72) Hallituksen esityksessä katsotaan, että lakiesitys tulisi käsitellä kiireellisessä perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Ottaen huomioon hallituksen esityksessä esitetty selvitys ja perustuslakivaliokunnan saama muu selvitys valiokunnan mielestä kiireelliseksi julistamiselle on myös nyt 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).

(73) Johtopäätöksensä perustuslakivaliokunta toteaa, että ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä nyt arvioitu poikkeuslaki siihen tehtyine tarkennuksineen poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei ole, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus ääntenlaskennassa toteutuu.

## VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

*että lakiehdotusta ei edellä sen sisällöstä mainituista syistä voida käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä ja*

*että lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädettyssä järjestyksessä, mikäli valiokunnan sen oikeusturvasääntelyn täydentämistarpeesta tekemä valtiosääntöoikeudellinen huomautus otetaan asianmukaisesti huomioon.*

## **Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp**

Helsingissä 18.6.2024

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok  
varapuheenjohtaja Vilhelm Junnila ps  
jäsen Fatim Diarra vihr (osittain)  
jäsen Maria Guzenina sd (osittain)  
jäsen Petri Honkonen kesk  
jäsen Hannu Hoskonen kesk (osittain)  
jäsen Atte Kaleva kok (osittain)  
jäsen Teemu Keskisarja ps  
jäsen Anna Kontula vas  
jäsen Johannes Koskinen sd (osittain)  
jäsen Jarmo Lindberg kok  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Mira Nieminen ps  
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd  
jäsen Karoliina Partanen kok  
jäsen Onni Rostila ps  
jäsen Ville Skinnari sd  
varajäsen Markku Eestilä kok (osittain)  
varajäsen Elisa Gebhard sd (osittain)  
varajäsen Ville Valkonen kok (osittain)

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikael Koillinen

**Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp**  
**Eriävä mielipide**

**Eriävä mielipide**

**Perustelut**

Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Arvioitavana oleva lakiehdotus on ilmeisessä ristiriidassa ehdottoman palautuskiellon, oikeuden elämään, kidutuksen ja muun epäinhimillisen kohtelun kiellon, joukkokarkotusten kiellon, oikeusturvan ja oikeuden tehokkaisuuteen 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 perusoikeuskirjassa 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. Ehdotusta ei siten voi pitää perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena 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.

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 esityksessä on käsillä tällainen peruste. Olennaista on, että 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.

Esityksen perusratkaisuihin liittyvien ylitsepääsemättömien ongelmien lisäksi lakiehdotuksen yksityiskohtiin liittyy vähäisempiä, valtiosääntöoikeudellisesti merkittäviä ongelmia. Mikäli perustuslakivaliokunta katsoo, että lakiehdotus voidaan muutettuna käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä, valiokunnan tulisi edellyttää, että hallintovaliokunnan mietintöluonnos saatetaan uudelleen perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi.

***Mielipide***

Edellä olevan perusteella esitämme,

**Valiokunnan lausunto PeVL 26/2024 vp**  
**Eriävä mielipide**

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

Helsingissä 18.6.2024

Anna Kontula vas  
Fatim Diarra vihr