VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Viite:
Sisäministeriön lausuntopyyntö VN/15984/2026

Asia:

Luonnos hallituksen esitykseksi laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Hallituksen esityksessä esitetään väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatkettavaksi siten, että laki olisi voimassa vuoden 2028 loppuun saakka. Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia.

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). Niin ikään laki, jolla sen voimassa oloa on edellisen kerran jatkettu, on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 14/2025 vp). Sinänsä hallituksen esitystä tulee oikeudellisesti arvioida samoista lähtökohdista kuin lakia ensimmäistä kertaa säädettäessä. Näin ollen sen oikeasuhtaisuutta, välttämättömyyttä, viimesijaisuutta ja suhdetta EU-oikeuteen on arvioitava myös lain voimassaolon jatkamista harkittaessa. Kun eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmin kahdesti arvioinut, että kyse on Suomen perustuslain 73 §:n mukaisesta rajatusta poikkeuksesta perustuslakiin, erityinen huomio mainittujen lähtökohtien ohella tulee kiinnittää

PL 20, 00023 Valtioneuvosto Puhelin 0295 162501 kirjaamo.okv@gov.fi

www.oikeuskansleri.fi

lain voimassaoloajan pidentämiseen nyt kahdella vuodella. Perustuslakivaliokunnan asiaa koskevan aiemman lausunnonkin perusteella on selvää, että lain voimassaolon jatkaminenkin laajentaa perustuslakiin tehtyä poikkeusta, eikä lain 7 §:ää voida säätää aukkoteorian perusteella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 14/2025 vp).

Nyt voimassa olevan väliaikaisen lain yksi perusedellytys on ollut sen määräaikaisuus. Laki on jo sen nimestäkin ilmenevin tavoin tarkoitettu väliaikaiseksi. Perustuslakivaliokunta ei ole lakia ensimmäisen kerran säädettäessä kiinnittänyt erityistä huomiota lain voimassaoloajan pituuteen. Sen sijaan se käsitteli sitä nimenomaisesti lain voimassaoloaikaa edellisellä kerralla jatkettaessa. Voimassaoloon liittyvä arviointi on pääosin samankaltainen kuin arvioitaessa sekä alkuperäistä hallituksen esitystä että aikaisempaa esitystä lain voimassaolon jatkamiseksi. Toisin sanoen myös nyt on arvioitava lain voimassaolon jatkamista välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Tämän arvioinnin kannalta on merkitystä myös sillä, mitä vaihtoehtoisia toimintatapoja on olemassa lain tarkoituksen toteuttamiseksi ja onko oikeustila tässä suhteessa muuttunut edellisen hallituksen esityksen jälkeen.

Lain voimassaolon välttämättömyyden kannalta hallituksen esitysluonnoksessa on nyt todettu ajankohtaisesta turvallisuustilanteesta muun ohessa, että

> ”välineellistetyn maahantulon uhka Suomen itärajalla jatkuu toistaiseksi korkeana. Rajavartiolaitoksen tietojen ja arvion mukaan Venäjän valtiollisilla toimijoilla ja rikollisorganisaatioilla on edelleen kyky käyttää välineellistettyä maahantuloa valtiollisena vaikuttamisen välineenä, jolla voidaan vakavasti vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä Suomen kansallista turvallisuutta. Mikään käytettävissä olevista tiedoista ei viittaa siihen, että Venäjän viranomaiset olisivat Suomen vastaisella rajalla muuttaneet toimintamalliaan tai aikomuksiaan” (s. 7).

Rajavartiolaitoksen tuottamalla informaatiolla on asiassa merkitystä, eikä minulla ole aihetta eikä edellytyksiä kiistää selostettua viranomaisarviota. Tämänkaltaiset hallituksen esitysluonnoksessa käytetyt suhteellisen yleisluontoiset toteamukset eivät kuitenkaan nähdäkseni perustele vielä riittävästi lain jatkamisen välttämättömyyttä. Sikäli kuin on mahdollista, esityksessä olisi aiheellista pyrkiä tältä osin yksityiskohtaisempaan selvitykseen, koska kysymys on ehdotuksen arvioimisen kannalta keskeisestä ulottuvuudesta. Tässä selvityksessä on toki otettava huomioon myös mahdollisesti salassa pidettävä aineisto ja käsiteltävä sitä sen edellyttämällä tavalla. Valtioneuvoston tehtävänä on kuitenkin esittää selvitys siitä, että lain voimassaolon jatkaminen on välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Perustuslain säännöksistä eduskunnan tiedonsaantioikeuksiin valtioneuvostolta liittyen palautuu se, että eduskunnalla lainsäätäjänä tulee olla käytössään hallituksen esityksestä ja mahdollisesti myös muulla tavalla saatava riittävä tietopohja lakia säätäessään. Hallituksen esityksestä eduskunnan ohella myös laaja yleisö saa tietoa lainsäädännön perustasta.

Välttämättömyysedellytys tarkoittaa myös sitä, että lainsäädännön voimassaolon kesto on rajattava niin lyhyeen kuin mahdollista. Tähän liittyen hallituksen esityksessä todetaan esitetystä voimassaolon jatkamisesta, että

> ”turvallisuusympäristön odotetaan säilyvän vakavana ja vaikeasti ennakoitavana vielä pitkään. Rajavartiolaitoksen tietojen ja arvion mukaan Venäjän valtiollisilla toimijoilla ja rikollisorganisaatioilla on edelleen kyky käyttää välineellistettyä maahantuloa valtiollisena vaikuttamisen välineenä, jolla voidaan vakavasti vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä Suomen kansallista turvallisuutta. Tämän vuoksi aiemman kaltaista lyhyttä lain voimassaoloajan jatkoa ei pidetty enää tarkoituksenmukaisena. Toisaalta katsottiin, että nykyisen sisältöisen lain välttämättömyyttä on tarpeen arvioida säännöllisesti. Lain voimassaoloajan jatkamista esitettyä kahta vuotta pidemmäksi ajaksi ei tämän vuoksi pidetty tällä hetkellä tarkoituksenmukaisena.”

Hallituksen esityksen perustelut koskien lain voimassaolon jatkamista kahdella vuodella ovat niukat. Tarkoituksenmukaisuusperustelu sopii huonosti yhteen voimassaoloajan välttämättömyysarvioinnin kanssa. Lisäksi on otettava huomioon, että lain voimassaoloajan jatkaminen kahdella vuodella merkitsisi lopulta, että lain voimassaolon kokonaiskesto pitenee merkittävästi. Myös tämän merkitystä olisi arvioitava. Tällainen tilanne voinee viitata myös siihen, että väliaikaiseksi tarkoitetun lain voimassaolo on normalisoitumassa ja alkaa muuttua pysyvää tilannetta muistuttavaksi. Tällöin voidaan perustellusti kyseenalaistaa sääntelyn luonne väliaikaisena poikkeuksena.

Mielestäni olisi siis nyt arvioitava lain välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta paitsi nyt esitetyn voimassa olon jatkamisen kannalta myös suhteessa lain voimassaolon kokonaiskestoon toki ottaen huomioon myös sen, että laissa tarkoitettuja toimivaltuuksia ei ole toistaiseksi kertaakaan otettu käyttöön. Lisäksi väliaikaisuus merkitsee luonnollisesti sitä, että eduskunnalle tarjoutuu, sikäli kun lain voimassaoloa kuitenkin sen määräaikaisuudesta huolimatta halutaan lakia muuttamalla jatkaa, mahdollisuus säätää asiasta myös toisin kuin ehdotetaan.

Määräaikaisuuden taustalla on kuitenkin valtiosääntöisesti myös se, että tilanteissa, joissa poikkeuslakimenettelyyn on poikkeuksellisesti turvauduttu, on myös harkittava, voitaisiinko poikkeuksen voimassaoloa ajallisesti rajoittaa (HE 1/1998 vp, s. 125). Perustuslakivaliokunnan mukaan, jos poikkeuslakeja käytetään kansallisissa yhteyksissä, on jopa ensisijaisesti pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina (PeVM 10/1998 vp, s. 23).

Tämän lain voimassaoloaikaan perustuslakivaliokunta ei ole esittänyt mitään ehdotonta kantaa. Se on nimenomaan korostanut kysymyksen palautuvan siihen, että lain ja myös sen voimassaoloajan välttämättömyys voidaan perustella. Valiokunta on myös viitannut siihen, että 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.

Pidän hallituksen esitystä tältä osin jossain määrin sisäisesti ristiriitaisena. Siinä siis todetaan, että ”lain välttämättömyyttä on tarpeen arvioida säännöllisesti” ja että juuri tästä syystä lain voimassaoloa ei esitetä jatkettavaksi kahta vuotta pidemmäksi ajaksi tarkoituksenmukaisuussyystä. Lain voimassaolon välttämättömyyden arvioimista vasta kahden vuoden päästä ei voi pitää ”säännönmukaisena” arvioimisena ottaen huomioon jatkuvasti muuttuva turvallisuustilanne ja oikeustilan kehitys.

Kuten edellisessäkin hallituksen esityksessä, nyt on selostettu komission 11.12.2024 antamaa tiedonantoa Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM (2024) 570 final). Tiedonannossa todetaan, että jäsenvaltiot voivat sen perusteella ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen ulkoisilta uhilta ja viitataan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohtaan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 72 artiklaan. Jäsenvaltiot voivat sen mukaan jatkuvan ja vakavan uhkan perusteella vedota perussopimuksen määräyksiin mennäkseen poikkeuksellisesti pidemmälle kuin muutoin EU-oikeudessa säädetään. Niiden tulee kuitenkin noudattaa EU:n lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja periaatteita mukaan lukien palautuskielto.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että vaikka komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä EU-oikeudellisista reunaehdoista. Tiedonannolla on merkitystä oikeudellisena lähteenä tulkittaessa EU-oikeutta ja EU:n perusoikeuskirjan mukaisia oikeudellisia reunaehtoja.

Huomautan kuitenkin, että myös tiedonannon valossa lainsäädännöllisten toimenpiteiden on oltava välttämättömiä, kohdennettuja ja kulloisiinkin olosuhteisiin mukautettuja ja että nämä vaatimukset koskevat myös toimenpiteen ajallista ulottuvuutta. Siinä niin ikään korostetaan EU-velvoitteiden noudattamisen merkitystä. Tähän nähden ja muutenkin esityksessä on käsitykseni mukaan aiheellista kiinnittää huomiota nyt toteutunutta enemmän myös Euroopan unionin oikeuden viimeaikaiseen kehitykseen ja sen merkitsemiin mahdollisuuksiin hallita maahantulotilanteita. Lisäksi perustuslakivaliokunta on viitannut tarpeeseen tutkia sitä, missä määrin Euroopan unionin oikeudesta olisi tulkittavissa elementtejä, joiden perusteella nyt muutettavaa lakia voitaisiin pitää Euroopan unionin oikeuden mukaisena.

Lopuksi kiinnitän huomiota myös siihen, että perustuslakivaliokunta on lakia edellisen kerran muutettaessa kehottanut eduskunnassa hallintovaliokuntaa arvioimaan eduskunnan asemaa nyt muutettavaksi aiotun lain mukaisissa menettelyissä sekä sitä, ovatko eduskunnan vaikutusmahdollisuudet lain 3 §:n mukaisissa menettelyissä riittäviä. Hallintovaliokunnan mietintöön sisältyy laajahko arviointi asiasta (HaVM 14/2025 vp).

Hallintovaliokunta on päätynyt siihen, että eduskunnan osallistamista koskevaa sääntelyä on voimassa olevaa lakia säädettäessä harkittu tarkoin, ja katsonut, että valittu ratkaisu täyttää ne vaatimukset, joita eduskunnan osallistamiselta voidaan poikkeuksellisen nopeaa päätöksentekoa ja siihen perustuvaa operatiivista toimintaa edellyttävissä käytännön tilanteissa edellyttää. Valtioneuvosto voisi osaltaan vielä lakia nyt muutettaessa arvioida asiaa siltä kannalta, antaako lain voimassaoloajan jatkaminen nyt ehdotettavalla tavalla ja jatkuminen eduskuntavaalien jälkeiseen aikaan ja siten myös toimitusministeristön oloihin aihetta arvioida asiaa toisin.

Tämä asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti.

Oikeuskansleri Janne Salminen

Esittelijäneuvos Minna Ruuskanen