

Luonnos 13.2.2025

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

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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

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

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

Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 22.7.2025.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIAALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta.....	4
1.2 Valmistelu	4
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Ajankohtainen turvallisuusympäristö ja arvio sen kehityksestä.....	5
2.2 Hybridivaikuttaminen ja välineellistetyin maahantulon riskit	5
2.3 Välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla.....	6
2.4 Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi	8
2.4.1 Lain sisältö	8
2.4.2 Lain soveltamiseen varautuminen.....	11
2.5 Muu kansallinen lainsäädäntö	12
2.6 EU-lainsäädäntö	13
2.7 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet	14
3 Tavoitteet	14
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	15
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	15
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	15
4.2.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	15
4.2.2 Vaikutukset turvallisuuteen.....	15
4.2.3 Taloudelliset vaikutukset	15
4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	16
4.2.5 Muut vaikutukset.....	16
4.2.6 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa	16
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	17
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	17
5.1.1 Lain voimassaoloa ei jatketa	17
5.1.2 Lain voimassaolon jatkamisen kesto.....	17
5.1.3 Sisältömuutokset lakiin tai muuhun lainsäädäntöön	18
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	18
6 Lausuntopalaute	19
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	19
8 Voimaantulo	19
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys	19
9.1 Yleiset lähtökohdat	19
9.2 Perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot.....	20
9.3 Voimassaoloajan merkitys perustuslain 73 §:n mukaisen rajatun poikkeuksen näkökulmasta	22
9.4 Säätämisyjärjestyksen arviointi.....	23
9.5 Yhteenveto	24
LAKIEHDOTUS	26
Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta	26
LIITE	27

Luonnos 13.2.2025

RINNAKKAISTEKSTI.....	27
Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta	27

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi (482/2024) tuli voimaan 22.7.2024 ja on voimassa vuoden voimaantulosta. Laissa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Lain soveltaminen on viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi. Lakia ei ole toistaiseksi sovellettu.

Välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla on pidetty hallittuna rajavartiolaitain (578/2005) 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä. Valtioneuvosto on rajavartiolaitain 16 §:n mukaisilla päätöksillään keskittänyt kansainvälisen suojelun hakemisen Suomen ulkorajoilla avoimna oleville lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille, sulkenut itärajalla kahdeksan rajanylityspaikkaa 15.12.2023 alkaen ja sulkenut kolme huvialuksille tarkoitettua rajanylityspaikkaa 15.4.2024 alkaen. Päätösten myötä välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla on keskeytynyt. Voidaan arvioida, että myös väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain säätäminen on vaikuttanut tilanteessa ennalta estävästi.

Turvallisuustilanne Suomen itärajalla on edelleen jännitteinen. Sota Euroopassa jatkuu, ja hybridivaikuttamisen eri ilmiöt ovat voimistuneet. Maahantulon välineellistäminen on yksi keinoista pyrkiä vaikuttamaan Suomen ja Euroopan unionin rajaturvallisuuteen, kansalliseen turvallisuuteen ja yleiseen järjestykseen. Rajatilanne on tällä hetkellä vakaa, mutta tilanteen vaikeutumiseen ja mahdollisiin nopeisiin ja vakaviin muutoksiin tulee varautua. Keskeinen varautumiskeino on lainsäädäntö, joka sisältää viranomaisten riittävät toimivaltuudet toimia ennalta estävästi ja tehokkaasti.

Lain säätämiskohdan tilanteeseen verrattuna oikeudellisessa viitekehyksessä ei ole tapahtunut muutoksia, joilla olisi vaikutusta lain sisältöön tai välttämättömyyteen välineellistetyin maahantulon torjumiseksi. Komissio on antanut tiedonannon, jossa nimenomaisesti todetaan jäsenvaltioiden oikeus kansallisesti säätää toimista, joilla torjutaan muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyviä hybridiuhkia ja vahvistetaan turvallisuutta ulkorajoilla.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus vahvistaa kansallista turvallisuutta ja yhteiskunnan kriisinkestävyttä. Suomi varautuu niin ulkoisiin kuin sisäisiin turvallisuusuuhkiin realistisesti ja päättäväisesti. Hybridiuhkiin varaudutaan ennakoivasti. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja muut muutokset turvallisuusympäristössä edellyttävät rajaturvallisuuden vahvistamista edelleen. Hallitusohjelman mukaan lainsäädäntö, mukaan lukien toimivaltuudet, päivitetään vastaamaan rajaturvallisuuden tarpeita. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia kehitetään turvallisuusympäristön vaatimusten mukaisesti.

1.2 Valmistelu

Sisäministeriö asetti 9.1.2025 lainsäädäntöhankkeen väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaolon jatkamiseksi. Hankkeen tehtävänä oli valmistella asiasta hallituksen esitys ja ottaa valmistelussa huomioon ajankohtainen turvallisuustilanne, lainsäädännön ja tuomioistuinkäytännön kehitys sekä muut asian arviointiin vaikuttavat seikat. Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriön rajavartiolaitos-osastolla.

Luonnos 13.2.2025

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausuntoja Lausuntopalvelussa 13.2.–6.3.2025. Lausuntoaika oli lainvalmistelun kuulemisoppaassa mainittua kuutta viikkoa lyhyempi, koska esitys on käsiteltävä eduskunnassa kevätistuntokaudella 2025 ennen lain voimassaolon päättymistä. Laki on hyväksytty alle vuosi sitten, eikä sitä ole toistaiseksi sovellettu. Lakiin ei esityksessä ehdoteta sisältömuutoksia.

Lausunnon antoivat...

Esityksen valmisteluasiakirjat ovat saatavilla osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet> tunnuksetta SM001:00/2025.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Ajankohtainen turvallisuusympäristö ja arvio sen kehityksestä

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (valtioneuvoston julkaisuja 2024:33) mukaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tehdään vakavassa ja vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti. Venäjän helmikuussa 2022 aloittama laitton hyökkäyssota Ukrainaa vastaan on jatkumoa niille aggressiivisille toimille, jotka Venäjä käynnisti Georgiassa vuonna 2008 sekä Krimillä ja Itä-Ukrainassa vuonna 2014. Hyökkäys Ukrainaan ja epävakauttava toiminta EU:n itäisessä naapurustossa ilmentää pitkäaikaista kehitystä, jossa suurvalta-asetmansa vahvistamista ja etupiirijakoa tavoitteleva Venäjä pyrkii kasvattamaan vaikutusvaltaansa. Venäjä on osoittanut, ettei se kunnioita valtioiden suvereniteettia tai alueellista koskemattomuutta, ja se on räikeästi loukannut YK:n peruskirjaa sekä rikkonut eurooppalaista sopimusperusteista turvallisuusjärjestystä.

Venäjän vihamieliset hybridi- ja sabotaasitoimet ovat ulottuneet laajasti Eurooppaan. Suomeen kohdistuva hybridi- ja sabotaasitoiminta erityisesti Venäjän toimesta on kasvanut merkittävästi. Suomen itärajalla alkanut välineellistetyn maahantulon tilanne on esimerkki hybridihyökkäyksestä. On todennäköistä, ettei uhka lähivuosina pienene, vaan Suomeen kohdistuvan hybridi- ja sabotaasitoiminnan intensiteetti ja keinovalikoima vaihtelevat. Hyökkäys Ukrainaan ja epävakauttava toiminta EU:n itäisessä naapurustossa ilmentävät pitkäaikaista kehitystä, jossa suurvalta-asetmansa vahvistamista ja etupiirijakoa tavoitteleva Venäjä pyrkii kasvattamaan vaikutusvaltaansa. Venäjän Ukrainassa käynnistämisen hyökkäyssodan loppua ei ole näköpiirissä. Nopeaa kehitystä parempaan ei ole odotettavissa, vaikka aktiiviset sotatoimet Ukrainassa päättyisivätkin. Venäjän hyökkäys Ukrainaan on vaikuttanut perustavanlaatuisesti Suomen ja Venäjän kahdenvälisiin suhteisiin, ja Venäjän sisäinen kehitys säilyy pitkään vaikeasti ennakoitavana.

2.2 Hybridivaikuttaminen ja välineellistetyn maahantulon riskit

Suomi on Naton ulkorajavaltio, joka sijaitsee strategisesti merkittävällä alueella osana sekä Itämeren aluetta että arktista aluetta. Venäjä pitää Suomea epästabiilina valtiona ja kohdistaa Suomeen hybridi- ja sabotaasitoimintaa. Pahantahtoiseen toimintaan on syytä varautua nyt ja pitkällä aikavälillä. Suojelupoliisi on nostanut välineellistetyn maahantulon lisäksi esille erityisesti kyber- ja sabotaasitoimintaympäristöön sekä kriittiseen infrastruktuuriin liittyvät kohonneet uhat.

Välineellistetty maahantulo on tunnistettu ja käytetty keino vaikuttaa suvereenin valtion kansalliseen turvallisuuteen ja täysivaltaisuuteen. Maahantulijoita välineellistämällä vieras valtio pyrkii päättämään keitä, milloin ja minkälaisin tavoittein toiseen valtioon saapuu. Vieras valtio voi pyrkiä horjuttamaan yleistä järjestystä kuormittamalla viranomaisia, lisäämällä yhteiskun-

nan polarisaatiota, aiheuttamalla yhteiskunnassa epäluuloja ja mahdollisesti soluttamalla maahan ääriajatteluun kytkeytyviä henkilöitä, sotilastaustaisia henkilöitä sekä rikollisia. Vaikutukset voivat olla välittömiä tai yhteiskuntaan pitkäaikaisesti ja hitaasti vaikuttavia. Vaikuttaminen voi perustua yritykseen välineellistää maahan satoja henkilöitä viikossa suurina ryhminä tai tavoitteeseen voidaan pyrkiä pienemmällä määrällä, jotka kuitenkin ylittävät viranomaisten suunnitellun hallintakyvyn. Näillä toimilla on tarkoitus todennäköisesti vahingoittaa ja saada toisessa valtiossa aikaan kehitystä, joka on sen etujen vastaista ja vieraille valtiolle sekä sen tavoitteille myönteistä.

Välineellistetty maahantulo hyödyttää ja siihen liittyy myös merkittävää rajat ylittävää ja kansainvälistä rikollisuutta. Rikollisuus on erittäin tuottoisaa ja riskit vähäiset. Rikollisuutta hyväksi käyttämällä viranomaisten osuus hämärtyy ja toimintaan saadaan itseohjautuvuutta. Tapauksissa viisumien, matkojen, kuljetusten ja kulkuvälineiden järjestäminen näyttäytyy suunnitelmallisena. Rajanylitys järjestyy puutteellisista asiakirjoista huolimatta tai henkilöt avustetaan maastorajan yli laittomasti. Samoin avoinna olevia ja tarpeellisia reittejä markkinoidaan sosiaalisessa mediassa aktiivisesti kaikkine palveluineen. Kerran syntyynyttä reittiä ja siihen kohdistuvia odotuksia on haastavaa padota yksipuolisesti. Uusia reittejä tai vaihtoehtoisia tapoja ylittää raja etsitään ja markkinoidaan aktiivisesti. Laittoman maahantulon järjestäjillä on kyky reagoida nopeasti, ja he ovat motivoituneita jatkamaan toimintaansa olosuhteiden salliessa. Rikollisten ja sosiaalisen median vaikutus ilmiöön on vaikeasti ennakoitava.

Hybridivaikuttamisella etsitään yhteiskunnan haavoittuvuuksia. Hybridivaikuttamisen keinoihin voivat kuulua esimerkiksi poliittiset, diplomaattiset, taloudelliset ja sotilaalliset keinot sekä informaatio- ja kybervaikuttaminen. Hybridivaikuttamisen keinoja käytetään avoimen konfliktin kynnyksen alapuolella, ja samalla säädellään joustavasti vaikuttamisen intensiteettiä. Tavoitteena on muun muassa vaikuttaa kohdemaan yhtenäisyyteen, päätöksentekoon ja kansalaismielipiteeseen sekä lisätä vastakkainasettelua. Tunnistetut haavoittuvuudet lisäävät vieraan valtion halukkuutta aloittaa vaikuttaminen. Hybridivaikuttaminen voi olla pitkäaikaista ja pienin askelin, lähes huomaamatta yhteiskuntaa, yleistä järjestystä ja kansallista turvallisuutta rapauttavaa. Toisaalta kyseeseen voi tulla yksittäinen merkittävä vaikuttamiskokonaisuus. Tavoitteet voivat vaihdella lähes huomaamattomista pyrkimyksistä tilanteeseen, jossa hybridivaikuttaminen esimerkiksi maahantuloa välineellistämällä on keino valmistella toimintaympäristö seuraaville vakavammille vaikuttamisen muodoille. Vaikeimpiin tilanteisiin varautumisella ja sitä tukevalla lainsäädännöllä vaikuttamista voidaan ennalta ehkäistä ja se voidaan torjua.

2.3 Välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla

Suomen itärajalla vuonna 2023 alkanut rajaturvallisuuden vakava häiriötilanne ja välineellistetyin maahantulon ilmiö on itärajan olosuhteet ja vuosikymmeniä vallinnut rajatilanne huomioon ottaen poikkeuksellinen. Aikaisemmin vastaavaa välineellistettyä maahantuloa Suomeen toteutettiin 2015–2016, jolloin ilmiö päättyi kahdenvälisen neuvottelujen jälkeen. Ennen vuotta 2015 ja 2016 ja vuoteen 2023 asti Suomen itärajalla on, Ukrainan sotaan liittyvät tilapäisen suojelun hakijat pois lukien, ollut vuosittain joitakin kymmeniä ilman maahantuloedellytyksiä Suomeen saapuneita henkilöitä. Vuosina 2015–2016 ja vuodesta 2023 alkaen ilmiö on ollut myös määrien osalta aikaisempiin vuosiin verrattuna täysin poikkeuksellinen ja vieraan valtion osallisuus siihen ilmeinen. Tavoitteena on ollut Suomen painostaminen. Tilanne Suomen itärajalla heijastelee kansainvälistä turvallisuustilannetta. Tilanne on erittäin huolestuttava tarkasteltaessa sitä Suomen turvallisuusympäristön muutoksen ja Euroopan turvallisuustilanteen viitekehyksessä.

Turvallisuusviranomaisten saamien tietojen ja havaintojen mukaan vieraan valtion ja muiden toimijoiden osallisuus Suomen itärajan ilmiössä on kokonaisuudessa merkittävä. Venäjän viranomaisten toiminnassa tapahtui syksyn 2023 aikana merkittävä muutos, ja muutoksen vaikutukset ovat edelleen olemassa. Kyseessä ei ole luonnollinen kehitys, vaan nykytila on seurausta Venäjän viranomaisten aktiivisesta toiminnasta. Venäjän rajavyöhyke ja rajanylityspaikat ovat tarkoin kontrolloituja, eikä siellä ole mahdollista liikkua suurin joukoin luvatta tai kontrolloimatta. Venäjän rajaviranomaiset eivät ole itsenäisiä toimijoita, vaan heidän toimintansa on valtionjohdon ohjauksessa. Venäjän rajavartiopalvelu on osa turvallisuuspalvelu FSB:tä, ja laaja välineellistetyin maahantulon ilmiö on mahdollista Venäjällä vain keskusjohdettujen viranomaisten myötävaikutuksella tai hyväksynnällä. Järjestäytynyt rikollisuus, laittoman maahantulon järjestäminen, korruptio ja sosiaalisen median käyttö välineellistetyin maahantulon markkinoinnissa ovat kiinteä osa ilmiötä. Viranomaisten kontrollissa ne palvelevat valtion tarkoitusta ja tavoitteita. Halutessaan Venäjän viranomaiset voisivat kitkeä ilmiön raja-alueiltaan.

Joulukuussa 2023 rajanylityspaikoille kertyi niiden ollessa auki Venäjän viranomaisten myötävaikutuksella lyhyessä ajassa satoja henkilöitä. Liikenne ruuhkautui vakavasti, tavanomainen rajanylitysliikenne jouduttiin pysäyttämään ja valtakunnanrajan välittömään läheisyyteen ahtautuneet maahantulijat vaaransivat sekä liikenneturvallisuuden että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden. Vaalimaalla oli ajoittain välitön uhka suuremman maahantulijoiden joukon maahan tunkeutumisesta suuren lukumäärän tai väkivallan avulla. Naapurimaan viranomaiset eivät osallistuneet liikennevirran hallintaan. Hetkittäin vaikutti, ettei tilanne ollut naapurimaan viranomaisten hallinnassa edes valtakunnanrajan välittömässä läheisyydessä. Päinvastoin, viranomaiset pitivät maahantulijoiden virran jatkuvana ja tarpeen mukaan kohdennettuna. Rajavartiolaitoksen arvion mukaan tämän kaltainen toiminta voi toistua, ja potentiaalia on myös suuremman mittakaavan välineellistettyin maahantuloon.

Rajavartiolaitokselta saatujen tietojen mukaan Suomen ja Venäjän välisen rajajärjestyssoitimuksen (SopS 32/1960) mukainen yhteistyö on edelleen ollut osittain toimivaa. Suomi on pyrkinyt käytännön yhteistyön ylläpitämiseen. Yhteistyötä on kuitenkin vastoin Suomen osapuolen aloitteita karsittu. Rajanylitysliikenteen normalisoitumista lähitulevaisuudessa voidaan pitää erittäin epätodennäköisenä.

Välineellistetyssä maahantulossa ihmisiä käytetään hyväksi valtiollisen painostamisen tarkoituksessa. Toiminnan tavoitteita ovat turvapaikkajärjestelmän ja rekisteröintien ruuhkauttaminen, pyrkimys yhteiskunnan koheesion rikkomiseen ja sellaisten henkilöiden, joita voidaan käyttää vieraan valtion lukuun, soluttaminen Suomen alueelle. Suomen viranomaisten toimintaa pyritään vaikeuttamaan ja yhteiskunta saamaan epäjärjestykseen. Toiminta sitoo merkittävän määrän viranomaisten resursseja rajaturvallisuuden ja yleisen järjestyksen ylläpitämiseen. Käytetyistä voimavaroista huolimatta rajaturvallisuus ja yleinen järjestys ovat tähän mennessäkin vakavasti vaarantuneet ajoittaisten mittavien turvapaikanhakijamäärien vuoksi. Suomeen saapuneiden joukosta on tunnistettu kymmeniä henkilöitä, joiden voidaan arvioida eri tavoin taustansa takia vaarantavan yleisen järjestyksen. Noin 30 % turvapaikanhakijoista on kadonnut prosessista vuoden 2024 loppuun mennessä, eivätkä he tällä hetkellä ole enää Suomen turvapaikkajärjestelmän piirissä. Pieni osa kadonneista on palannut takaisin Suomeen omatoimisesti tai ns. Dublin-palautuksena.

Välineellistetyin maahantulon tavoitteena on ollut vaikuttaa Suomen päätöksentekoon, kansalliseen turvallisuuteen ja valintoihin, rikkoa yhteiskunnan koheesiota ja pyrkiä saavuttamaan sellaisia Venäjälle koituvia hyötyjä, joihin Suomi ei omavalintaisesti olisi ollut valmis. Tältä osin myös nähdyllä määrällä turvapaikanhakijoita toteutettu painostaminen ja sen jatkumisen uhka on ollut kansallista turvallisuutta vakavasti vaarantavaa. Turvapaikanhakijoiden profiilissa ja maahan saapumisen tavassa ja laadussa on tapahtunut lyhyessä ajassa merkittävä muutos. Yksi

havainto on ollut, että ilmiön välittömään hallintaan liittyvät vaikeudet ovat kerta toisensa jälkeen lisääntyneet molemmin puolin rajaa, kun rajanylityspaikkoja on avattu ja rajanylitysluokkaan on pyritty käynnistämään uudelleen. Kaikkeen edellä mainittuun on varauduttu, mutta painostuksen mahdollinen lisääntyminen edellyttää varautumisen vahventamista.

Välineellistetyn maahantulon uhka Suomen itärajalla jatkuu toistaiseksi korkeana. Ilmiön aikana on käynyt selväksi, että maahanpyrkijöiden kauttakulku lähtömaista Suomen rajalle voi tapahtua muutamassa vuorokaudessa Venäjän viranomaisten ohjaamana ja kontrolloimana. Varmaa tietoa Suomen lähialueilla oleskelevien maahanpyrkijöiden määrästä ei ole helppoa tai ylipäätään mahdollista kattavasti saada. Salakuljetusorganisaatiot seuraavat tilanteen kehittymistä tarkasti, koska ilmiöön liittyvän laittoman maahantulon järjestäminen on niille taloudellisesti erittäin tuottavaa toimintaa. Venäjän viranomaiset eivät ole aktiivisesti puuttuneet ilmiön mahdollisiin syihin, joihin kuuluvat muun muassa lähtömaiden viisumikäytännöt, Venäjälle saapumisen salliminen sekä laitton oleskelu Venäjällä. Rajavartiolaitoksen ja muiden turvallisuusviranomaisten arvioiden mukaan on todennäköistä, että käsillä on pitkäkestoinen tilanne, jonka taustalla on yleinen heikentynyt turvallisuustilanne Euroopassa.

2.4 Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi

2.4.1 Lain sisältö

Soveltamisala

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen tilanteessa, jossa vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

Soveltamisalasäännöksestä seuraa, että lakia ei sovelleta ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen muissa tilanteissa. Käytännössä laki syrjäyttää ne ulkomaalaislain (301/2004) ja hallintolain (434/2003) säännökset, jotka sääntelevät samaa asiaa. Muilta osin muu lainsäädäntö soveltuu myös poikkeuslain tarkoittamissa tilanteissa.

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen

Lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, jos tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat yhteistoiminnassa todenneet, että:

- 1) on tieto tai perusteltu epäily siitä, että vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä;
- 2) vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta;
- 3) rajoittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi; ja

- 4) muut keinot eivät ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu päätös ei rajoita kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin päätöksessä tarkoitettulla alueella. Käytännössä rajoituspäätös ei kuitenkaan estä rajavartiolaitain 16 §:n mukaisten toimenpiteiden (yhden tai useamman rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen, kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen) käyttöä tarvittaessa samalla alueella.

Pykälän 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.

Pykälän 4 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saa rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi. Valtioneuvosto arvioi päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa. Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön pykälän 1 momentissa säädettyssä tarkoituksessa. Sisäministeriön on tiedotettava pykälässä tarkoitettua päätöksestä riittävässä laajuudessa.

Maahanpääsyn estäminen ja maasta poistaminen

Lain 4 §:n mukaan, jos valtioneuvosto on tehnyt 3 §:n 1 momentissa tarkoitettua päätöksen, päätöksessä tarkoitettulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsy estetään. Maahan saapunut vaikuttamisen välineenä oleva henkilö poistetaan viipymättä maasta ja ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Pykälän mukaan maasta poistettavalle henkilölle on ilmoitettava kirjallisesti toimenpiteen perusteet sekä tieto siitä, että henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia ja siitä, missä henkilö voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Uudelleenarviointi

Lain 4 §:n mukaan maasta poistamiseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Maasta poistettava henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia Rajavartiolaitokselta kirjallisesti 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta. Maasta poistaminen pannaan kuitenkin täytäntöön uudelleenarviointia koskevasta vaatimuksesta huolimatta. Vaatimus uudelleenarvioinnista on käsiteltävä kiireellisenä. Uudelleenarvioinnin voi tehdä asianosaista henkilöä kuulematta vaatimuksen ja sen liitteenä olevan kirjallisen aineiston sekä Rajavartiolaitoksella muutoin olevan merkityksellisen tiedon perusteella.

Uudelleenarviosta toimitetaan tieto henkilön ilmoittamaan osoitteeseen postitse kirjeenä tai sähköisenä viestinä. Uudelleenarvioon ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijasta, mitä hallintolain 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisten kuulemisesta, 7 luvussa asian ratkaisemisesta, 7 a luvussa oikaisuvaatimusmenettelystä, 9 luvussa tiedoksiannosta ja 10 luvussa tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä, noudatetaan uudelleenarvioinnissa väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain säännöksiä.

Luonnos 13.2.2025

Lain 2 §:n soveltamisalaa koskevan rajauksen mukaisesti uudelleenarviointiin eivät tule sovellettaviksi esimerkiksi ulkomaalaislain tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) menettelyjä koskevat säännökset. Kyseessä on poikkeuslakiin liittyvä erillinen jälkikäteinen oikeussuojakeino.

Poikkeukset

Lain 5 §:ssä säädetään poikkeuksista 4 §:ssä säädettyyn. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan, jos se on tehtävään koulutetun ja ohjeistetun rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Arviossa otetaan huomioon lapsen etu sekä se, aiheuttaisiko maasta poistaminen henkilölle välittömän hengen tai terveyden vaaran. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ottaa vastaan myös henkilöltä, josta lapsi, vammaisen henkilö tai muu erityisen haavoittuvassa asemassa oleva henkilö on arvioinnin kuluessa todettu tosiasiallisesti riippuvaiseksi.

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

Lain 5 §:ssä tarkoitettu arvio toteutetaan tavalla, joka on tarpeen henkilön oikeuksien turvaamiseksi, rajaturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai muiden olosuhteiden vuoksi. Rajavartiomiehen on arviota tehdessään varmistettava, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi ja että hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja. Olennaiset arviointiin, henkilöön ja tämän olosuhteisiin liittyvät merkitykselliset tiedot ja arvioinnin lopputulos on kirjattava ja yksilöitävä riittävällä tavalla.

Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan pykälässä tarkoitetuissa tapauksissa tai uudelleenarvion johdosta vastaan, hakemuksen käsittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia.

Maahantunkeutumisen torjunta

Lain 6 §:ssä säädetään poikkeuksellisista tilanteista. Pykälän mukaan maahantunkeutuminen väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen voidaan välittömästi valtakunnanrajalla torjua ilman lain 5 §:ssä tarkoitettua tapauskohtaisen arvion tekemistä, jos se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana.

Väkivallalla tarkoitetaan kohdealueella oleviin ihmisiin tai omaisuuteen kohdistuvia väkivallantekoja. Kyse voi olla sivullisista, toisista maahanpääsijöistä tai virkamiehistä tai esimerkiksi estelaitteiden vahingoittamisesta maahanpyrkimisen yhteydessä. Sääntelyn soveltaminen ei edellytä maahantunkeutumista yrittävien henkilöiden tiettyä lukumäärää, vaan olennaista on se, että henkilöt käyttävät hyväkseen suurta lukumääräänsä ja pyrkivät näin vaikeuttamaan viranomaisten toimintaa.

2.4.2 Lain soveltamiseen varautuminen

Rajoituspäätöksen toimeenpanosta vastaa lähtökohtaisesti Rajavartiolaitos. Muut viranomaiset voivat antaa Rajavartiolaitokselle virka-apua voimassa olevan lainsäädännön mukaisin toimivaltuuksin. 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.

Varautumisen yhteydessä on yksittäisinä kysymyksinä käsitelty muun muassa hallintolain säännösten soveltuvuutta sekä tietosuojakysymyksiä. Lain 4 §:ssä säädetään nimenomaisesti hallintolain soveltuvuudesta uudelleenarvioinnin yhteydessä. Lisäksi hallintovaliokunnan mietinnöskään (HaVM 15/2024 vp) ilmenevin tavoin lain 2 §:n soveltamisalasäännöksestä seuraa, että uudelleenarviointiin eivät tule sovellettaviksi esimerkiksi ulkomaalaislain tai sähköisestä asiointista viranomaistoiminnassa annetun lain menettelyjä koskevat säännökset. Aiemmassa poikkeusperusteiden arvioinnin vaiheessa (lain 5 §) hallintolain ja muun lainsäädännön soveltuvuus on kuitenkin arvioitava lain 2 §:n soveltamisalasäännöksen rajauksen perusteella. Mainitusta pykälästä seuraa, että ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen sovelletaan kyseistä lakia muun asiaa koskevan lainsäädännön sijaan.

Lain esitöissä (HE 53/2024 vp ja HaVM 15/2024 vp) on katsottu, että poikkeusperusteiden arvioinnissa on kyse tosiasiallisesta hallintotoiminnasta, eikä arvioinnista tehdä hallintolaisissa tarkoitettua hallintopäätöstä. Päätös kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta on tuossa tilanteessa jo tehty valtioneuvoston yleisistunnossa lain 3 §:n perusteella. Hallintolakia sovelletaan sen esitöiden (HE 72/2002 vp) mukaan eräiltä osin myös tosiasialliseen hallintotoimintaan. Kuten edellä on todettu, Rajavartiolaitos on antanut ohjeistuksen muun lainsäädännön soveltuvuudesta poikkeusperusteiden arvioinnissa, eikä sitä ole tarkoituksenmukaista tai välttämätöntä siirtää lain tasolle.

Hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp on todettu, että lain soveltamisessa tarpeellisten henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan voimassa olevaa henkilötietojen käsittelyä koskevaa lainsäädäntöä. Kyseeseen tulevat erityisesti henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksessa annettu laki (639/2019, jäljempänä *Rajavartiolaitoksen henkilötietolaki*) sekä tarvittavin osin täydentävästi yleinen tietosuojasetus ((EU) 2016/679) ja tietosuojalaki (1050/2018). Rajavartiolaitoksen henkilötietolaisissa ei nimenomaisesti säädetä lain soveltamisalaan kuuluvien henkilötietojen käsittelystä. Käytännössä kyse on osin Rajavartiolaitoksen henkilötietolain 7 §:n mukaisesta henkilötietojen käsittelystä rajavalvonnassa sekä rajaturvallisuuden ja rajajärjestyksen ylläpitämiseksi ja osin 15 §:n mukaisesta henkilötietojen käsittelystä Rajavartiolaitoksen muissa lakisääteisissä tehtävissä. Molemmissa pykälissä on kyse yleisen tietosuojasetuksen soveltamisalaan kuuluvasta henkilötietojen käsittelystä. Näissä tarkoituksissa Rajavartiolaitoksella on oikeus käsitellä sekä lain 6 §:ssa tarkoitettuja henkilön perustietoja että Rajavartiolaitoksen tehtävään, toimenpiteeseen tai tapahtumaan liittyviä yksilöintejä, kuvauksia ja luokituksia. Mainittu sääntely on merkityksellinen erityisesti poikkeusperusteiden arvioinnissa tarpeellisten henkilötietojen käsittelystä. Vaikka Rajavartiolaitoksen henkilötietolaisissa ei nimenomaisesti viitata väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettuun lakiin, sen voidaan katsoa riittävällä tavalla mahdollistavan lain soveltamisessa tarpeellisten henkilötietojen, mukaan lukien äänen ja kuvan, käsittelyn.

Luonnos 13.2.2025

Koska lakia ei ole toistaiseksi sovellettu, sen toimivuudesta käytännön tilanteissa ei ole kokemusta. Tämä koskee rajoituspäätöksen soveltamisen lisäksi myös valtioneuvoston ja tasavallan presidentin päätöksentekoa asiassa sekä eduskunnan jälkikäteistä tiedonsaantioikeutta valtioneuvoston päätöksestä ja sen perusteista. On kuitenkin katsottava, että sääntely on myös tältä osin edelleen tarkoituksenmukaista ja riittävää. Samoin rajoituspäätöksen tekemisen edellytykset, jotka korostavat päätöksen poikkeuksellisuutta ja viimesijaisuutta, ovat edelleen asianmukaisia.

2.5 Muu kansallinen lainsäädäntö

Lain soveltamisalalla merkityksellinen muu kansallinen lainsäädäntö on kuvattu hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp. Esityksessä on myös arvioitu muita vaihtoehtoisia keinoja ja sääntelymalleja välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Osa esityksen antamishetkellä vireillä olleista lainsäädäntömuutoksista on sittemmin tullut voimaan.

Rajamenettelyä ja nopeutettua menettelyä koskeva ulkomaalaislain sääntely (426/2024) tuli voimaan 1.9.2024. Rajamenettelyn tavoitteena on tehostaa perusteettomien turvapaikkahakemusten tutkintaa ja kielteisen päätöksen saavien hakijoiden palauttamista. Lisäksi sen avulla estetään turvapaikanhakijoiden edelleen liikkumista muihin EU-maihin. Rajamenettelyä voidaan soveltaa EU:n ulkorajalla tai sen läheisyydessä jätettyihin turvapaikkahakemuksiin, joiden arvioidaan todennäköisesti olevan perusteettomia. Hakemus on rajamenettelyssä tutkittava yksilöllisesti neljän viikon määräajassa. Rajamenettelyssä hakijan on pysyttävä hakemuksen tutkinnan ajan rajalla, kauttakulkualueella tai niiden läheisyydessä. Lakimuutoksilla mahdollistettiin myös nopeampi maasta poistamista koskevien päätösten täytäntöönpano. Kyse on esimerkiksi henkilöistä, jotka katsotaan uhaksi kansalliselle turvallisuudelle sekä uusintahakemuksen tehneistä henkilöistä.

Säilöönottoa koskevaan lainsäädäntöön esitetyt muutokset ovat eduskunnan käsittelyssä (HE 143/2024 vp). Esitetyn mukaan ulkomaalaislakiin lisättäisiin kaksi uutta yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden varmistamiseen tähtäväää säilöönottoperustetta. Viranomaisille annettaisiin paremmat mahdollisuudet toimia esimerkiksi tilanteissa, joissa on tiedossa, että Suomeen saapuu turvapaikanhakijoina yhteiskunnalle tai muille ihmisille vaarallisia henkilöitä, jotka eivät välttämättä täytä suppeassa merkityksessä kansallisen turvallisuuden vaarantamisen edellytyksiä.

Rajavartiolain 5.7.2024 voimaan tulleet muutokset (429/2024) laajensivat Rajavartiolaitoksen oikeutta suorittaa teknistä valvontaa. Teknistä valvontaa voidaan nykyisin suorittaa muun muassa yleisemmin rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Rajavartiolakiin lisättiin myös uusi toimivaltuus radioteknisestä valvonnasta, jonka avulla Rajavartiolaitoksella on oikeus radiotaajuisten sähkömagneettisten aaltojen ja radiolaitteiden havaitsemiseen, tunnistamiseen, paikantamiseen, yksilöintiin ja seurantaan sähkömagneettisten aaltojen ominaisuuksien avulla. Muutokset mahdollistavat nykyistä paremman tilannekuvan luomisen ja ennakkoinnin Rajavartiolaitoksen operatiivisessa toiminnassa sekä laajemminkin rajaturvallisuutta koskevassa päätöksenteossa.

Kuten esityksessä HE 53/2024 vp on todettu, edellä mainitut lakimuutokset sekä esityksessä kuvatut vaihtoehtoiset sääntelymallit parantavat osaltaan laajamittaisen maahantulon hallintaa, mutta niiden avulla ei ole mahdollista torjua vieraan valtion painostusta maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Myös perustuslakivaliokunta on todennut tämän lausunnossaan PeVL 26/2024 vp. Mainitut lakimuutokset eivät siten vaikuta arvioon väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain tarpeesta.

2.6 EU-lainsäädäntö

Lain soveltamisalalla merkityksellinen EU-lainsäädäntö (perustamissopimukset, Schengenin rajasäännöstö ((EU) 2016/399) ja menettelydirektiivi (2013/32/EU) on kuvattu hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp. Esityksessä on myös selostettu tuolloin valmisteilla olleen EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen keskeinen sisältö. Sopimus on tullut voimaan 11.6.2024, ja siihen kuuluvia säädöksiä aletaan pääosin soveltaa kahden vuoden kuluttua voimaantulosta. Lainsäädäntökokonaisuuden kansallinen toimeenpano on parhaillaan käynnissä sisäministeriössä (SM032:00/2024).

EU:ssa ei ole lain voimaantulon jälkeen annettu sellaista uutta lainsäädäntöä, jolla olisi merkitystä asian arvioinnissa. EU-tasolla on kuitenkin edelleen todettu jäsenvaltioiden oikeutettu tarve kyetä reagoimaan vieraan valtion painostukseen ja välineellistettyyn maahantuloon.

Komissio antoi 11.12.2024 tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM(2024) 570 final). Tiedonannossa käsitellään haasteita EU:n Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisilla maaulkorajoilla ja niistä aiheutuvaa uhkaa unionin turvallisuudelle, EU:n politiikkatoimia ja operatiivista tukea sekä asiaa koskevia oikeussääntöjä. Tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova.

Tiedonannossa todetaan, että EU:n kriisiasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1359 muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta) antaa eräitä toimintamalleja sellaisiin välineellistämisen tilanteisiin, joista säädetään kyseisessä asetuksessa. Tiettyihin näihin tilanteisiin verrattuna poikkeuksellisiin tilanteisiin voidaan tiedonannon mukaan vastata täydentämällä kriisiasetuksen keinoja muilla välineillä. Tällaisia tilanteita ovat erityisesti sellaiset, joissa muuttoliikettä käytetään aseena. Komissio viittaa tältä osin Venäjän ja Valko-Venäjän toimintaan.

Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon vihamielisten valtioiden taholta tulevat hybridiuhkat, jotka vaarantavat jäsenvaltioiden turvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden sekä yleisen järjestyksen ylläpitämisen, jäsenvaltiot voivat ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen ulkoisilta uhkilta. Komissio viittaa tiedonannossaan SEU-sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaan ja SEUT 72 artiklaan. Koska unionin turvallisuuteen ja jäsenvaltioiden alueelliseen koskemattomuuteen kohdistuva uhka on luonteeltaan vakava ja jatkuva, jäsenvaltiot voivat komission mukaan vedota perussopimuksen määräyksiin mennäkseen poikkeuksellisesti ja tiukoin edellytyksin pidemmälle kuin EU:n johdetussa oikeudessa tällä hetkellä säädetään. Toimissa, joihin jäsenvaltiot ryhtyvät kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi perussopimusten mukaisesti, tulee kuitenkin noudattaa EU:n lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja edellytyksiä. Jäsenvaltioiden on EU:n ulkorajoja valvoessaan samalla kunnioitettava perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta. Kaikkien toimenpiteiden tulee olla oikeasuhteisia ja sopivia uhan torjumiseksi ja niiden on rajoituttava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä. Toimenpiteiden, jotka voivat johtaa tiettyjen perusoikeuksien rajoittamiseen, tulee myös olla luonteeltaan väliaikaisia. Vaikka tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä EU-oikeudellisista reunaehdoista.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on kuvattu hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp. Lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut uutta oikeuskäytäntöä, joka olisi merkityksellistä asian arvioinnissa. Hallituksen tietojen mukaan tuomioistuimessa ei myöskään ole vireillä uusia tapauk-

sia, joissa on kyse välineellistetyistä maahantulosta. EU-tuomioistuimessa ei siten ole ollut ratkaistavana tapauksia, jotka olisivat yhteneviä Suomen itärajan välineellistetyn maahantulon tilanteen kanssa.

2.7 Kansainväliset ihmisoikeusveloitteet

Hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp on kuvattu lain näkökulmasta keskeiset kansainväliset ihmisoikeusveloitteet. Esityksessä on käsitelty erityisesti palautuskieltoa, joukkokarkotuksen kieltoa, turvapaikanhakua koskevia oikeussuojakeinoja, oikeuksien väärinkäytön kieltoa, oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen sekä syrjinnän kieltoa, yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa. Mainittujen ihmisoikeusveloitteiden kannalta keskeisiä sopimuksia ovat Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/1990), pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus (Sops 77 ja 78/1968), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976, jäljempänä KP-sopimus), kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989, jäljempänä kidutuksen vastainen yleissopimus).

Lain soveltamisen kannalta merkityksellisiä ovat myös kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehty kansainvälinen yleissopimus (SopS 20 ja 21/2023), lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26 ja 27/2016), kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (67 ja 68/1986), naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 52 ja 53/2015) ja ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 43 ja 44/2012).

Mainitussa hallituksen esityksessä on kuvattu myös lain kannalta keskeistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Lain voimaantulon jälkeen Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on antanut kaksi Kreikkaa koskevaa ratkaisua, joissa oli kyse turvapaikanhakijoiden palauttamisesta Turkkiin ilman turvapaikkahakemuksen käsittelyä (G.R.J. v. Kreikka, 15067/21; 3.12.2024 ja A.R.E. v. Kreikka, 15783/21; 7.1.2025). Toisessa tapauksessa (G.R.J. v. Kreikka) tuomioistuin jätti valituksen tutkimatta näytön puutteen vuoksi. Toisessa tapauksessa (A.R.E. v. Kreikka) tuomioistuin katsoi, että tapahtumien aikaan oli olemassa järjestelmällinen käytäntö, jossa Kreikan viranomaiset painostivat kolmansien maiden kansalaisia palaamaan Kreikasta Turkkiin. Tuomioistuin totesi, että Kreikka oli loukannut Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa (kidutuksen kieltö), 13 artiklaa (oikeus tehokkaaseen oikeussuojakeinoon) sekä 5 artiklaa (oikeus vapauteen ja turvallisuuteen). Tapauksissa ei kuitenkaan ollut kyse välineellistetyistä maahantulosta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on edelleen viireillä useita Liettuaa, Latviaa ja Puolaa vastaan tehtyjä valituksia, jotka liittyvät maiden ja Valko-Venäjän välisten rajojen tilanteeseen vuosina 2021–2023.

Yhteenvetona voidaan todeta, että lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut uutta oikeuskäytäntöä, joka olisi merkityksellistä asian arvioinnissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole toistaiseksi ratkaissut tapauksia, jotka olisivat yhteneviä Suomen itärajan välineellistetyn maahantulon tilanteen kanssa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista ja vahvistaa rajaturvallisuutta. Tavoitteena on varautua maahantulon välineellistämisen vakaviin tilanteisiin ja varmistaa viranomaisten toimintamahdollisuudet myös niiden aikana.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

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

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lain voimassaololla voidaan katsoa olevan maahantulon välineellistämistä ennalta estävä vaikutus, mikä osaltaan parantaa viranomaisten toimintaedellytyksiä nykyisessä turvallisuustilanteessa. Lain soveltaminen tarvittaessa nopeasti vaikeutuvassa rajatilanteessa parantaa merkittävästi Rajavartiolaitoksen kykyä tilanteen hallintaan ja vaikeuttaa Suomea painostavan tahon toimintaa. Lain soveltaminen tuo merkittävää lisäarvoa myös maastorajan tilanteen hallintaan sekä tilanteisiin, joissa maahantulijat käyttävät hyväkseen väkivaltaa tai suurta lukumääräänsä. Lain tavoitteena on myös osaltaan turvata viranomaisten riittävyys poikkeuksellisissa ja vakavissa tilanteissa.

Kuten jaksossa 2 on kuvattu, Rajavartiolaitos on varautunut lain soveltamiseen laatimalla kattavan ohjeistuksen ja kouluttamalla henkilökuntaansa. Lain voimassaolon jatkaminen edellyttää Rajavartiolaitoksen henkilöstön osaamisen ja käytännön ohjeistuksen ylläpitämistä.

4.2.2 Vaikutukset turvallisuuteen

Kuten edellä on todettu, lain voimassaololla voidaan katsoa olevan maahantulon välineellistämistä ennalta estävä vaikutus. Laki parantaa osaltaan Suomen kykyä varmistaa kansallinen turvallisuutensa ja täysivaltaisuutensa tilanteessa, jossa muut käytettävissä olevat keinot eivät ole tehokkaita. Välineellistettyjen maahantulijoiden maahan saapumisen estämisellä ja maasta poistamisella voidaan torjua vieraan valtion vaikuttamista sekä kansalliselle turvallisuudelle ja Suomen täysivaltaisuudelle siitä aiheutuvia vakavia uhkia.

4.2.3 Taloudelliset vaikutukset

Rajavartiolaitos on lain voimaantulon jälkeen loppuvuonna 2024 antanut henkilöstölleen lain mahdollisen soveltamisen edellyttämän lisäkoulutuksen sekä hankkinut rajanylityspaikoille laissa tarkoitettujen menettelyjen tukemiseksi infrastruktuuria ja työvälineitä. Edellä mainitut ylimääräiset osaamisen hallinnan ja hankintojen kustannukset esitetään korvattavaksi toteutuneen mukaisesti vuoden 2025 lisätalousarviossa. Lain voimassaolon jatkamisella on vähäisiä taloudellisia vaikutuksia, jotka aiheutuvat rajanylityspaikoilla edelleen lain mahdollista soveltamista varten tilapäisesti ylläpidettävän infrastruktuurin aiheuttamista ylimääräisistä kuluista. Ylimääräiset kulut ovat noin 60 000 euroa kuukaudessa, ja ne koostuvat työmaakonttien ja asiakasvirtoja ohjaavien laitteiden vuokratuluista sekä tilapäisten järjestelyjen vaatimista sähköistyksistä ja varustelusta. Rajavartiolaitoksen henkilöstön osaamisen ylläpitäminen lain soveltamiseen toteutetaan jatkossa Rajavartiolaitokselle osoitettujen määrärahojen puitteissa.

Kustannuksia lain mahdollisessa soveltamistilanteessa on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp. Kustannukset eri viranomaisille syntyvät tilanteen edellyttämästä lisähenkilöstöstä, henkilöstön virkamatka- ja työaikakorvauksista, tulkkaus-, kuljetus- ja tilakustannuksista sekä materiaalihankinnoista. Lisäkustannusten määrää ei voida etukäteen arvioida

Luonnos 13.2.2025

tarkasti, vaan se riippuisi tilanteen vakavuudesta, ajankohdasta ja kestosta. Tilanteen aiheuttamat ylimääräiset kustannukset haettaisiin lisätalousarvioissa toteutuneen mukaisesti. Ylimääräisiin kustannuksiin mahdollisesti käytettävät ulkopuolisen rahoituksen mekanismit (esimerkiksi EU:n BMVI-rahoitusinstrumentin hätäapurahoitus) hyödynnettäisiin täysimääräisesti, millä pyrittäisiin minimoimaan Suomen valtiolle aiheutuvat ylimääräiset kustannukset.

4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp on käsitelty lain vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin erityisesti palauttamiskiellon, joukkokarkotuksen kiellon, oikeussuojakeinojen, oikeuteen elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, syrjinnän kiellon, yhdenvertaisuuden, sukupuolten tasa-arvon, liikkumisvapauden, oikeuden työhön sekä elinkeinovapauden näkökulmista. Lain peruslähdekohdat ja siten niitä koskevat arviot keskeisistä vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin eivät ole muuttuneet. Huomioon on kuitenkin otettava lakiin eduskuntakäsittelyssä tehtyt muutokset.

Eduskuntakäsittelyssä lakiin lisättiin poikkeusperusteiden arvioinnissa huomioon otettavia seikkoja sekä mahdollisuus vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia. Lisäyksillä parannettiin erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistamista ja heidän oikeuksiensa huomioon ottamista. Poikkeusperusteiden arvioinnin tarkoituksena on tunnistaa välineellistettyjen maahantulijoiden joukosta ne henkilöt, jotka ovat aidosti ja välittömästi kansainvälisen suojelun tarpeessa. Sääntely on merkityksellistä erityisesti palauttamiskiellon näkökulmasta. Uudelleenarvioinnissa lähtökohtana on tarkastella ensimmäisen arvion sisällöllistä oikeellisuutta tällöin esitettyjen seikkojen perusteella sekä sitä, onko arviointi tehty lainsäädännön edellytysten mukaisesti. Henkilö voi uudeelleenarviointia koskevassa vaatimuksessaan esittää selvitystä vaatimuksensa tueksi. Muutosten tavoitteena oli parantaa sekä rajavartiomiehen että maahantulijan oikeusturvaa. Muutoksilla pyrittiin myös osaltaan vähentämään ristiriitoja ehdotetun sääntelyn ja kansainvälisten sopimusten mukaisten ihmisoikeusvelvoitteiden välillä.

4.2.5 Muut vaikutukset

Hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp on käsitelty lain EU-oikeudellisia ja kansainvälisoikeudellisia vaikutuksia. Valtioneuvosto ja Rajavartiolaitos ovat käyneet lain voimaantulon jälkeen vuoropuhelua muun muassa EU:n komission, EU:n perusoikeusviraston, Euroopan raja- ja merivartiostalon, UNHCR:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kanssa. Hallituksen tiedossa on, että komissiolle on tehty kanteluita lain säätämisestä. EU:ssa ei kuitenkaan ole viereillä lakiin liittyvää rikkomusmenettelyä Suomea kohtaan.

4.2.6 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 1 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat perustuslaista poikkeamista ja 26 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä. Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annettua lakia ei ole myöskään pidettävä itsehallintolain 28 §:ssä tarkoitettuna maakunnalle erityisen tärkeänä lakina, josta olisi hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Lain voimassaoloa ei jatketa

Lainsäädäntöhankkeen asettamispäätöksen mukaan hankkeen tehtävänä oli valmistella hallituksen esitys väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaolon jatkamiseksi. Ennen hankkeen asettamista arvioitiin vaihtoehtona sitä, että lain voimassaoloa ei jatkettaisi ennakollisesti, vaan ainoastaan, jos välitön ja vakava poikkeama turvallisuus tilanteessa sitä edellyttäisi. Tämä tarkoittaisi sitä, että laki olisi kyseisenä ajankohtana säädettävä kokonaan uudelleen. Lainvalmistelu edellyttää kaikissa tilanteissa riittävää aikaa. Uudella lainsäädännöllä ei ole mahdollista reagoida nopeasti välittömiin turvallisuusuhkiin, vaan tarvittavan lainsäädännön on oltava valmiina etukäteen. Voimassa oleva laki mahdollistaa valtionjohdon ja Rajavartiolaitoksen välittömät ja tehokkaat toimenpiteet tilanteessa, jossa toinen valtio painostaa Suomea maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Kuten nykytilaa koskevassa jaksossa todetaan, toistaiseksi ei ole olemassa muita tehokkaita keinoja tällaiseen vaikuttamiseen puuttumiseksi.

Lain yhtenä tarkoituksena on myös ennalta estää välineellistettyä maahantuloa. Voidaan arvioida, että laki on yhdessä rajavartiolaitain 16 §:n mukaisten päätösten kanssa toiminut tavoitteen mukaisella tavalla. Lain soveltamiskynnys on korkea, ja se on tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi tilanteen hallitsemiseksi. Johtopäätöksenä voidaan siten todeta, että lain voimassaoloa on tarkoituksenmukaisinta jatkaa keskeytyksettä.

5.1.2 Lain voimassaolon jatkamisen kesto

Laki tuli voimaan 22.7.2024 ja on tällä hetkellä voimassa vuoden voimaantulosta. Kuten jaksossa 9.3 kuvataan, lain määräaikaisuus on katsottu yhdeksi edellytykseksi sille, että laki on voitu säätää perustuslain 73 §:n mukaisena rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp katsottiin tarkoituksenmukaiseksi voimassaoloajaksi vuosi. Vuoden määräaikaa puolsivat perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö sekä turvallisuusympäristön nopea muutos.

Tämän esityksen valmistelun aikana harkittiin lain voimassaolon jatkamista edelleen vuodella. Arvioinnissa uutta vuoden voimassaoloaikaa puolsivat edellä todetut alkuperäisen esityksen valtiosääntöoikeudelliset perusteet. On myös mahdollista, että vuoden kuluessa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien antaa ratkaisuja, joilla voi olla merkitystä asian arvioinnissa. Kuten jaksossa 2.1 ja 2.3 todetaan, turvallisuusympäristössä ja Suomen rajaturvallisuustilanteessa ei kuitenkaan ole odotettavissa lähiaikoina merkittäviä muutoksia. Vain vuoden voimassa olevaa sääntelyä voidaan siten pitää varsin lyhytaikaisena varautumisen näkökulmasta. Perustuslakivaliokunta ei ole nimenomaisesti ottanut kantaa siihen, mikä on hyväksyttävä voimassaoloaika nyt kyseessä olevalle määräaikaiselle sääntelylle (ks. tarkemmin jakso 9.2). Vuotta pidemmälle voimassaoloajalle katsottiin siten olevan asianmukaiset perusteet.

Yhtenä vaihtoehtona harkittiin myös lain voimassaolon jatkamista kahdella vuodella. Tältä osin arvioinnissa otettiin kuitenkin huomioon se, että turvallisuusympäristö ja erityisesti oikeudellinen viitekehys voivat muuttua tässä ajassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimissa on vireillä tapauksia, joihin annettavilla ratkaisuilla voi olla merkitystä lain sisällön tai soveltamisen kannalta. Valmistelun aikana todettiin myös, että lain voimassaoloa ei ole välttämätöntä jatkaa ta-

Luonnos 13.2.2025

savuosina, vaan tarkoituksenmukaisen pituisena jaksona. Esityksessä on tämän vuoksi säännös-kohtaisissa perusteluissa ja jaksossa 9.3 kuvatuin perustein katsottu perustelluksi ehdottaa voimassaolon jatkamista 31.12.2026 asti eli noin puolellatoista vuodella.

5.1.3 Sisältömuutokset lakiin tai muuhun lainsäädäntöön

Lainsäädäntöhankkeen asettamispäätöksen mukaan hankkeen tehtävänä oli valmistella esitys ainoastaan lain voimassaolon jatkamiseksi. Valmistelun aikana on kuitenkin arvioitu myös sitä, olisiko lakiin tai siihen läheisesti liittyvään muuhun lainsäädäntöön välttämättömä tehdä sisältömuutoksia.

Jaksossa 2.3 on kuvattu tarkemmin lain voimaantulon jälkeen esille nousseita seikkoja. Koska lakia ei ole toistaiseksi sovellettu, sen toimivuudesta käytännön tilanteissa ei kuitenkaan ole kokemusta. Tämän vuoksi ja ottaen huomioon se, että laki on hyväksytty alle vuosi sitten, mahdollisten sisältömuutosten tekemistä lakiin ei voida pitää tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena. Esiin ei ole noussut sellaisia tarkennustarpeita, jotka olisivat välttämättömiä lain soveltamisen tai toimivuuden kannalta. Kuten edellä jaksossa 2 on todettu, lain voimaantulon jälkeen ei myöskään ole tullut sellaista uutta lainsäädäntöä tai oikeuskäytäntöä, jolla olisi merkitystä asian arvioinnissa. Jaksossa 2.3 todetut seikat on otettu huomioon lain soveltamista koskevassa Rajavartiolaitoksen ohjeistuksessa ja koulutuksessa.

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp on kuvattu Viron, Latvian ja Liettuan lainsäädäntöä, jossa säädetään rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja välineellistetyn maahantulon torjuntaan liittyvistä toimivaltuuksista. Sisäministeriö on myös antanut mainitun esityksen eduskuntakäsittelyn yhteydessä Viron lainsäädännöstä täydentävät lisäselvitykset perustuslakivaliokunnalle [6.6.2024](#) ja [12.6.2024](#).

Lain voimaantulon jälkeen *Liettuassa* on hyväksytty muutoksia valtion rajoista ja niiden suojelusta annettuun lakiin (*alstybės sienos ir jos apsaugos įstatymas*). Lakia muutettiin 12.11.2024 alkaen vastaamaan nykyisen toimintaympäristön uhkiin täydentämällä muun muassa rajaviranomaisen pakkokeinojen ja voimakeinojen, mukaan lukien ampuma-aseen käytön toimivaltuuksia. Liettua on myös muuttanut 8.1.2025 alkaen erityistoimenpiteistä ja niiden käyttöönottomennettelystä 23.11.2016 annettua hallituksen päätöslauselmaa (nro 1162). Muutoksella huomioitiin erityistoimenpiteissä muun muassa kauko-ohjattavat laitteet maalla, vedessä ja ilmassa, erityisampumatarvikkeet sekä palveluskoirien käytön perusteet.

Puola on Valko-Venäjän rajatilanteen ja Puolaan kohdistuneen laajan vuosia kestäneen välineellistetyn maahantulon vuoksi pysäyttänyt sisä- ja hallintoministeriön määräyksellä 15.3.2020 alkaen rajanylitysliikenteen toistaiseksi Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisilla rajanylityspaikoilla ja 1.6.2023 alkaen rahtiliikenteen toistaiseksi Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisilla rajanylityspaikoilla. Päätös perustuu valtionrajan suojelusta annettuun lakiin (*ustawa o ochronie granicy państwowej*). Ministeriö on myös 6.12.2024 antanut asetuksen, jolla kielletään tilapäisesti liikkuminen tietyillä alueilla Puolan ja Valko-Venäjän välisen rajan läheisyydessä. Rajoitusalueet eivät lähtökohtaisesti pidä sisällään kaupunkeja tai turistikohteita. Liikkumiskiellon tarkoituksena on turvata viranomaistoiminta alueella ja vähentää sivullisiin kohdistuvia riskejä. Lisäksi tarkoituksena on ennalta estää ihmisalakuljettajien toimintaa.

Puolan parlamentin alahuoneessa on parhaillaan käsitellyssä muutosesitys suojelun myöntämisestä ulkomaalaisille Puolan tasavallan alueella annettuun lakiin (*ustawa o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*). Lakiin ehdotetaan lisättäväksi

Luonnos 13.2.2025

oma kokonaisuus laittoman maahantulon välineellistämisestä, jonka taustalla on valtiollinen toimija. Välineellistämiseen liittyvän laittoman maahantulon tapauksissa kansainvälisen suojelun hakemista voitaisiin rajoittaa väliaikaisesti enintään 60 vuorokaudeksi kerrallaan erikseen määritetyllä rajaosuudella, jos muut keinot kansallisen uhkan poistamiseksi ei ole riittäviä. Laissa säädettäisiin myös erikseen määritettyjä haavoittuvassa asemassa olevia ihmisryhmiä koskevista poikkeuksista. Lakiehdotuksen mukaan väkivaltaa ja voimaa käyttävä laittomasti maahan pyrkivä henkilö poistettaisiin kuitenkin maasta, eikä hänellä olisi oikeutta hakea turvapaikkaa, vaikka hän kuuluisi haavoittuvassa asemassa olevaan ihmisryhmään. Parlamentin käsitteilyn jälkeen laki edellyttää vielä presidentin hyväksynnän. Puolassa on myös valmisteilla lakimuutoksia, jotka liittyvät viisumeihin ja ulkomaalaisten työntekoon.

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7 §. Voimaantulo. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että määräaikaisen lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Muutoksen myötä lain kokonaisvoimassaoloaika pitenisi noin kahteen ja puoleen vuoteen.

Perustuslakivaliokunta ei lain eduskuntakäsittelyn aikana antamissaan lausunnoissa (PeVL 26/2024 vp ja PeVL 29/2024 vp) ottanut nimenomaisesti kantaa lain voimassaoloaikaan. Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään aiemmassa lausuntokäytännössään ottanut yleistä kantaa poikkeuslakien sallittuun voimassaoloaikaan, vaan arviointi on ollut tapauskohtaista.

Kuten jaksossa 2 kuvataan, turvallisuusympäristössä ei ole odotettavissa lähiaikoina olennaisia muutoksia, vaan se säilyy todennäköisesti vakavana ja vaikeasti ennakoitavana. Laissa säädetään toimivaltuuksista tilanteeseen, johon ei hallituksen esityksen HE 53/2024 vp ja perustuslakivaliokunnan lausunnon PeVL 26/2024 vp mukaisesti ole olemassa muuta tehokasta lainsäädäntöä. Välineellistettyyn maahantuloon liittyvässä EU-lainsäädännössä ei myöskään odoteta tapahtuvan nopeita muutoksia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on jaksossa 2.7 kuvattulla tavalla vireillä tapauksia, joihin annettavilla ratkaisuilla voi olla merkitystä lain sisällön tai soveltamisen kannalta. Tässä vaiheessa oikeuskäytännön kehittymistä ei kuitenkaan ole mahdollista tarkemmin arvioida. Ehdotettua voimassaoloaika voidaan siten pitää ajankohtaisen turvallisuustilanteen ja oikeudellisen viitekehyksen sekä niiden kehitysarvioiden perusteella perusteltuna ja välttämättömänä.

Lain voimassaolon jatkamista käsitellään tarkemmin myös esityksen jaksoissa 5.1.2 ja 9.3.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan viimeistään 22.7.2025.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

9.1 Yleiset lähtökohdat

Hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp lakiehdotusta tarkasteltiin perustuslain 1, 6 ja 7 §:n, 9 §:n 4 momentin, 21, 22, 73 ja 106 §:n kannalta. Arviointia tehtiin suhteessa perusoikeuksien yleisiin rajoitusedellytyksiin sekä poikkeuslaki-instituutioon. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten osalta arvioissa käsiteltiin täysivaltaisuutta, kansallista turvallisuutta, lapsen oikeuksia ja

Luonnos 13.2.2025

perhe-elämän suojaa, oikeutta hakea turvapaikkaa, oikeusturvaa, palauttamiskieltoa, oikeutta elämään sekä henkilökohtaiseen vapauteen ja turvallisuuteen, joukkokarkotuksen kieltoa ja yhdenvertaisuutta. Poikkeuslaki-instituution osalta tarkasteltiin poikkeuslain välttämisen periaatetta, poikkeuslakien käyttöalaa 2000-luvulla, rajatun poikkeuksen edellytyksiä, esityksen suhdetta perustuslain keskeisiin ratkaisuihin, pakottavien syiden käsillä oloa ja poikkeuslain ajallista rajaamista.

Lakiehdotusta tarkasteltiin myös suhteessa Euroopan unionin lainsäädäntöön (mm. Schengenin rajasäännöstö ja menettelydirektiivi) ja ihmisoikeusvelvoitteisiin (Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2, 3, 5, 13 ja 15 artiklat, pakolaisten oikeusasemaa koskevan Geneven yleissopimuksen 33 artiklan 1 kohta sekä KP-sopimuksen 4, 6 ja 7 artiklat ja kidutuksen vastaisen yleissopimuksen 3 artikla). Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota myös tulkintakäytäntöön.

Lakiehdotukseen tehtiin muutoksia eduskuntakäsittelyn aikana. Aiempien arviointien lähtökohdat eivät kuitenkaan ole olennaisesti muuttuneet.

9.2 Perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot

Yleistä

Perustuslakivaliokunta arvioi hallituksen esitystä HE 53/2024 vp laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi lausunnossaan PeVL 26/2024 vp. Valiokunta katsoi saamansa selvityksen perusteella, että lain perusratkaisut toteuttavat sääntelyn tavoitteita nykyisessä turvallisuusympäristössä tavalla, jota olisi vaikea saavuttaa hallituksen esityksessä kuvatuilla vaihtoehtoisilla sääntelymalleilla. Valiokunta piti saamansa selvityksen valossa ehdotettua sääntelyn tarvetta välttämättömänä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallituksen esitys perustui valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävään ja erittäin painavaan tarkoitukseen torjua vieraan valtion Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Valiokunnan mielestä sanottu korostuu erityisesti lain 6 §:n sääntelyssä poikkeuksellisista tilanteista. Perustuslakivaliokunta totesi, että mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy 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 laissa on säädettävä toimivaltuuksista, joita etukäteen arvioituna voidaan pitää välttämättöminä edellä tarkoitettun vaaran torjumiseksi.

Säätämisyjärjestys

Perustuslakivaliokunta yhtyi hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp tehtyyn johtopäätökseen, jonka mukaan lakiehdotusta ei voitu käsitellä tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä. Valiokunta viittasi poikkeuslain säätämismahdollisuuksien osalta perustuslakiuudistuksen esitöihin (HE 1/1998 vp) ja asiaa koskevaan lausuntokäytäntöön (esim. PeVM 10/1998 vp, PeVL 6/2009 vp ja PeVL 29/2022 vp). Poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan lähtökohtaisesti pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Valiokunta kiinnitti kuitenkin huomiota siihen, että perustuslain esitöissä ei ole rajattu mitään yksittäistä perusoikeussäännöstä poikkeamismahdollisuuden ulkopuolelle.

Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu poikkeuslaki ei puuttunut perustuslain esitöissä sen keskeisiksi ratkaisuiksi esimerkkeinä mainittuihin perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuteen eikä eduskunnan asemaan ylimpänä valtioelimenä. Tämän lisäksi oli kuitenkin vielä arvioitava, olivatko esitetyt poikkeukset rajattu vain välttämättömään. Tältä osin perustuslakivaliokunta totesi, että sääntelyn ja siihen sisältyvien toimivaltuuksien käytön välttämättömyyttä arvioidaan myös menettelyn muissa vaiheissa. Sääntelyn soveltamiskynnys on varsin korkea ja sidottu välttämättömyyteen. Valiokunnan mielestä välttämättömyyteen rajaamisen arvioinnissa erityistä merkitystä on lain 3 §:n säännöksellä, jonka mukaan kansainvälistä suojelua koskevien hakeusten 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 3 §:n 1 momentissa säädettyssä tarkoituksessa.

Perustuslakivaliokunnan mielestä merkityksellistä on, että perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava paitsi perusoikeuksien myös ihmisoikeuksien toteutuminen. Valiokunnan mielestä olennaista kuitenkin on, että poikkeaminen kansainvälisistä ihmisoikeusvelvoitteista on arvioitavassa esityksessä ajallisesti, alueellisesti ja sisällöllisesti rajattu ja lain rajatun soveltamisalueen ulkopuolella ihmisoikeusvelvoitteet ovat täysimääräisesti voimassa. Lakiin sisältyy säännöksiä, joilla pyritään lieventämään tunnistettuja ristiriitoja ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Lisäksi lain 5 §:n säännöksillä pyritään turvamaan ihmisoikeusvelvoitteiden toteutumista myös lain soveltamisalueella. Valiokunnan mielestä poikkeuslain ala on tässä sääntelyyhteydessä siten rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Valiokunta katsoi kuitenkin, että hallintovaliokunnan oli täydennettävä maahan pyrkivän oikeusturvaa nimenomaisesti säädettyllä jälkikäteisellä oikeusturvamenettelyllä, jotta lakiehdotus voitiin säätää perustuslain 73 §:ssä tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena.

Kiireelliseksi julistaminen

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 eduskuntavaaleihin liittyvä julkinen keskustelu ja että äänestäjät saavat näin äänioikeuttaan käyttämällä osallistua perustuslain muuttamismenettelyyn (PeVM 4/2018 vp, s. 11).

Perustuslakivaliokunta katsoi, että ottaen huomioon hallituksen esityksessä esitetty selvitys ja perustuslakivaliokunnan saama muu selvitys valiokunnan mielestä 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). Johtopäätöksensä perustuslakivaliokunta totesi, että ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä poikkeuslaki siihen tehtyine tarkennuksineen poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei ollut, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus äänenlaskennassa toteutuu.

Perustuslakivaliokunnan lausunto hallintovaliokunnan mietintöluonnoksesta

Perustuslakivaliokunta antoi lain eduskuntakäsittelyn aikana lausunnon myös hallintovaliokunnan mietintöluonnoksesta (PeVL 29/2024 vp). Valiokunnan aiemman lausunnon (PeVL 26/2024 vp) perusteella mietintöluonnoksessa lakiesitykseen ehdotettiin eräitä poikkeusperusteiden arviointiin liittyviä täydennyksiä sekä uutena maasta poistamisen uudelleenarviointia koskevaa sääntelyä. Perustuslakivaliokunta käsitteli asian siltä osin, täyttivätkö hallintovaliokunnan tekemät muutokset sen, mitä perustuslakivaliokunta oli lausuntonsa ponnassa edellyttänyt säädettäväksi maahan pyrkivän henkilön oikeusturvan vuoksi nimenomaisesti säädettävästä jälkikäteisestä oikeusturvamenettelystä.

Perustuslakivaliokunnan mielestä hallintovaliokunta oli muuttanut sääntelyä ja täydentänyt maahan pyrkivän oikeusturvaa nimenomaisesti säädetyllä jälkikäteisellä oikeusturvamenetellyllä aiemmassa lausunnossa esitettyjen vaatimusten puitteissa. Lakiehdotus voitiin näin täydennettynä käsitellä perustuslain 73 §:ssä säädetyssä järjestyksessä rajattuna poikkeuksena perustuslaista.

9.3 Voimassaoloajan merkitys perustuslain 73 §:n mukaisen rajatun poikkeuksen näkökulmasta

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa 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). Perustuslakivaliokunta on aiemmissa lausunnoissaan (ks. esim. PeVL 59/2001, PeVL 67/2002 vp, PeVL 46/2004 vp, PeVL 25/2005 vp ja PeVL 54/2005 vp) edellyttänyt, että määräaikaisten poikkeuslakien tulee olla lyhytkestoisia.

Hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp kuvatulla tavalla lain määräaikaisuus oli keskeinen elementti arvioitaessa perustuslakiin säädettävän rajatun poikkeuksen edellytyksiä. Tuolloin esitetty vuoden voimassaoloaika katsottiin tarkoituksenmukaiseksi, kun otettiin huomioon nopeasti kehittynyt turvallisuustilanne ja perustuslakivaliokunnan aiempi lausuntokäytäntö. Perustuslakivaliokunta ei lain eduskuntakäsittelyn aikana antamissaan lausunnoissa (PeVL 26/2024 vp ja PeVL 29/2024 vp) ottanut nimenomaisesti kantaa lain voimassaoloaikaan. Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään edellä mainitussa aiemmassa lausuntokäytännössään ottanut yleistä kantaa poikkeuslakien sallittuun voimassaoloaikaan, vaan arviointi on ollut tapauskohtaista.

Kuten jaksossa 2 kuvataan, turvallisuusympäristössä ei ole odotettavissa lähiaikoina olennaisia muutoksia, vaan se säilyy todennäköisesti vakavana ja vaikeasti ennakoitavana. Laissa säädetään toimivaltuuksista tilanteeseen, johon ei mainitun hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2024 vp) mukaisesti ole olemassa muuta tehokasta lainsäädäntöä. Välineellistettyyn maahantuloon liittyvässä EU-lainsäädännössä ei myöskään odoteta tapahtuvan nopeita muutoksia. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on jaksossa 2.7 kuvatulla tavalla vireillä tapauksia, joihin annettavilla ratkaisuilla voi olla merkitystä lain sisällön tai soveltamisen kannalta. Tässä vaiheessa oikeuskäytännön kehittymistä ei kuitenkaan ole mahdollista tarkemmin arvioida. Edellä kuvatuilla perusteilla esityksessä ehdotetaan lain voimassaolon jatkamista noin puoleltoista vuodelta, minkä myötä lain kokonaisvoimassaoloaika pitenisi noin kahteen ja puoleen vuoteen. Ehdotettua voimassaoloaikaa voidaan pitää ajankohtaisen turvallisuustilanteen ja oikeudellisen viitekehyksen sekä niiden kehitysarvioiden perusteella perusteltuna ja välttämättömänä.

Lain voimassaolon pidentyessä korostuu päätöksentekijänä toimivan valtioneuvoston toiminnan parlamentaarinen valvonta. Lain 3 §:n 3 momentin mukaan valtioneuvoston on viipymättä annettava rajoituspäätöksestä 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. Sääntely täydentää perustuslain 47 §:ssä ja 97 §:ssä säädettyä eduskunnan tietojensaantioikeutta, ja sen katsotaan olevan riittävä myös lain voimassaolon jatkamisen tilanteessa. Kuten hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp ja sitä koskevassa hallintovaliokunnan mietinnössä HaVM 15/2024 vp todetaan, päätöksenteossa ei ole kyse säädösvallan siirtämisestä valtioneuvostolle esimerkiksi perustuslain 23 §:ää vastaavalla tavalla, minkä vuoksi eduskunnalla ole varsinaista päätöksen jälkitarastusoikeutta.

9.4 Säättämisjärjestyksen arviointi

Voimassa oleva laki on hyväksytty perustuslain 73 §:ssä tarkoitettussa säättämisjärjestyksessä ns. poikkeuslakina. Perustuslakiuudistuksen esitöiden mukaan poikkeuslailla tarkoitetaan perustuslain säättämisjärjestyksessä 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). Poikkeuslakien osalta perustuslain säättämisjärjestyksen käyttämisen tarkoituksena on poistaa lain perustuslainvastaisuus, vaikka poikkeuslaki jääkin aineellisesti ristiriitaan perustuslain kanssa.

Poikkeuslakia voidaan muuttaa tavallisen lain säättämisjärjestyksessä, jollei muutos laajenna perustuslakiin alun perin tehtyä poikkeusta (HE 1/1998 vp). Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä on lisäksi katsottu, että myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos poikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisuuden luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (ns. aukkoteknologia, ks. esim. PeVL 8/2006 vp, s. 4–5, PeVL 31/1998 vp, s. 5, PeVL 30/1998 vp, s. 2).

Esityksessä ei ehdoteta sisältömuutoksia lakiin. Edellä jaksossa 9.3 on käsitelty voimassaoloajan merkitystä perustuslain 73 §:n mukaisen rajatun poikkeuksen näkökulmasta. Johtopäätöksenä on todettu, että lain määräaikainen voimassaolo oli yksi rajatun poikkeuksen keskeisistä elementeistä ja siten edellytys lain hyväksymiselle. Perustuslakivaliokunnan voidaan katsoa tehneen asiassa kokonaisuuden tarkastuksen, vaikka se ei nimenomaisesti ottanutkaan kantaa voimassaoloaikaan. Tämän vuoksi voidaan katsoa, että tässä tapauksessa myös pelkkä lain voimassaolon jatkaminen laajentaa perustuslakiin tehtyä poikkeusta, eikä edellä kuvattua aukkoteknologiaa ole perusteltua soveltaa. Hallituksen arvion mukaan esitys tulee siten käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Poikkeuslakimenettelyn käyttämisen edellytyksenä on se, että käsillä tulee erityisen poikkeuksellinen tapaus ja poikkeuslain säätämiseksi tulee olla pakottavia syitä (PeVM 10/1998 vp, s. 22–23). Perustuslakivaliokunta on arvioinut näiden kriteerien täyttymistä tapauskohtaisesti.

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki on säädetty tilanteessa, jossa ei ole ollut muuta tehokasta keinoa torjua Suomen painostamista maahantuloja hyväksikäyttämällä. Kuten edellä jaksossa 2 on todettu, oikeudellinen viitekehys ei ole muuttunut lain säätämisen jälkeen. Lain hyväksymisen jälkeen voimaan tullut uusi lainsäädäntö on tuonut lisää keinoja maahantulon hallintaan, mutta lakimuutoksilla ei ole mahdollista ennalta torjua välineellistettyä maahantuloa. Suomen turvallisuusympäristö on myös edelleen vakava ja

Luonnos 13.2.2025

vaikeasti ennakoitava. Lain voimassaololle on siten 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. Kuitenkin jo lain voimassaololla voidaan arvioida olevan ennalta estävä vaikutus.

Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaan ehdotus perustuslain säätämisestä, muuttamisesta tai kumoamisesta taikka perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänten 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. 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.

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). Valiokunta on aiemmin arvioinut myös nopeutetun menettelyn pakottavaa tarvetta (esim. PeVM 10/2006 vp, s. 6).

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaolo päättyy heinäkuussa 2025. Tämän vuoksi on selvää, että lain voimassaolon jatkaminen keskeytyksellä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettussa lainsäätämisyjärjestyksessä edellyttää pykälän 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä. Lain säätämiseen johtanut turvallisuustilanne ja siihen kytketyneet perusteet nopeutetun menettelyn käyttämiselle eivät myöskään ole olennaisesti muuttuneet.

9.5 Yhteenveto

Hallitus katsoo, että lakia voidaan pitää myös sen voimassaolon jatkamisen jälkeen rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Poikkeus on selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Voimassaolon jatkaminen on määräaikainen ja pituudeltaan perusteltu suhteessa ajankohittaiseen turvallisuustilanteeseen ja sen kehitysarvioihin sekä voimassa olevaan oikeudelliseen viitekehukseen. Lain soveltamistilanteissa olisi kyse erityisen poikkeuksellisista tilanteista, ja lain voimassaolon jatkamiselle on pakottavat syyt. Perustuslakivaliokunta on myös aiemmin katsonut, että laki ei puutu perustuslain keskeisiin ratkaisuihin eikä ole sen kanssa ilmeisessä ristiriidassa. Laki on hyväksyttävä myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Hallintovaliokunta on lisäksi arvioinut, että laki täyttää EU-lainsäädännön edellytykset.

Hallituksen käsityksen mukaan muut kuin keinot kuin lain voimassaolon jatkaminen eivät ole riittäviä vieraan valtion Suomeen kohdistuvan vaikuttamisen torjumiseksi. Hallitus katsoo, että esityksellä on erittäin painavat ja hyväksyttävät tavoitteet, joita se pitää vallitsevissa oloissa oikeutettuina.

Edellä esitetyn perusteella hallitus katsoo, että esitys voidaan käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä ja että asiassa on pakottavia syitä hyväksyä esitys 73 §:n 2 momentissa säädetyssä kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Luonnos 13.2.2025

Koska esityksessä ehdotetaan perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä säädetyn määräaikaisen poikkeuslain voimassaolon jatkamista, hallitus pitää välttämättömänä, että asiassa hankitaan perustuslakivaliokunnan lausunto. Perustuslakivaliokunta ei ole aiemmin ottanut nimenomaisesti kantaa nyt kyseessä olevan lain voimassaoloaikaan.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Luonnos 13.2.2025

Lakiehdotus

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain (482/2024) 7 § seuraavasti:

7 §

Voimaantulo

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.2025

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

Laki

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

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain (482/2024) 7 § seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

7 §

Voimaantulo

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 22 päivänä heinäkuuta 2024 ja on voimassa vuoden voimaantulosta.

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

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .