

HE 18/2025 vp

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 21.7.2025.

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	6
2.3 Välineellistetty maahantulo Suomen itärajalla	7
2.4 Kansainvälisen suojelun hakemukset	9
2.5 Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi	9
2.5.1 Lain sisältö	9
2.5.2 Lain soveltamiseen varautuminen	12
2.6 Muu kansallinen lainsäädäntö	13
2.7 EU-lainsäädäntö	14
2.7.1 EU:n kriisiasetus	14
2.7.2 Schengenin rajasäännöstö	15
2.7.3 Välineellistettyä maahantuloa koskeva komission tiedonanto	15
2.7.4 EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö	17
2.8 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet	17
3 Tavoitteet	18
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	19
4.1 Keskeiset ehdotukset	19
4.2 Pääasialliset vaikutukset	19
4.2.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan	19
4.2.2 Vaikutukset turvallisuuteen	19
4.2.3 Taloudelliset vaikutukset	19
4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	20
4.2.5 Muut vaikutukset	20
4.2.6 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa	21
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	21
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset	21
5.1.1 Lain voimassaoloa ei jatketa	21
5.1.2 Lain voimassaolon jatkamisen kesto	22
5.1.3 Sisältömuutokset lakiin tai muuhun lainsäädäntöön	22
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailta käytetyt keinot	23
6 Lausuntopalaute	24
7 Säännöskohtaiset perustelut	27
8 Voimaantulo	28
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö	28
9.1 Yleiset lähtökohdat	28
9.2 Perustuslakivaliokunnan aiemmat kannanotot	29
9.3 Voimassaoloajan merkitys perustuslain 73 §:n mukaisen rajatun poikkeuksen näkökulmasta	31

9.4 Sääätämismääräyksen arviointi	32
9.5 Yhteenveto	33
LAKIEHDOTUS	35
Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta	35
LIITE	36
RINNAKKAISTEKSTI	36
Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta	36

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn 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 rajavartiolain (578/2005) 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä. Valtioneuvosto on rajavartiolain 16 §:n mukaisilla päätöksillään keskittänyt kansainvälisen suojelun hakemisen Suomen ulkorajoilla avoimina 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 välineellistetyn 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 säätämisaikojen tilanteeseen verrattuna oikeudellisessa viitekehyksessä ei ole tapahtunut muutoksia, joilla olisi vaikutusta lain sisältöön tai välttämättömyyteen välineellistetyn 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 turvallisuusuhkiin 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 välineellistetyn 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 rajavartiolaitosastolla.

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 oikeusministeriö, puolustusministeriö, ulkoministeriö, Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia, Oikeuskanslerinvirasto, lapsiasiavaltuutetun toimisto, yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto, keskusrikospoliisi, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Tulli, Julkisten ja hyvinvointialojen liitto JHL ry, Päälystöliitto ry, Rajaturvallisuusunioni ry, Aleksanterinliitto ry, Amnesty International Suomen osasto, Ihmisoikeuskeskus, Lastensuojelun Keskusliitto, Mannerheimin Lastensuojeluliitto ry, Naisjärjestöjen Keskusliitto, Pakolaisneuvonta ry, Pelastakaa Lapset ry, Siirtolaisuusinstituutti, Suomen Asianajajat, Suomen Pakolaisapu ry, Suomen Punainen Risti, Turvapaikan hakijoiden tuki ry, UNHCR, Vammaisfoorumi ry sekä kaksi yksityishenkilöä.

Valtiovarainministeriö, tiedusteluvalvontavaltuutettu, Maahanmuuttovirasto, Syyttäjälaitos ja JUKO ry ilmoittivat, että niillä ei ole lausuttavaa.

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

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Ajankohtainen turvallisuusympäristö ja arvio sen kehityksestä

Valtioneuvoston ulko- ja turvallisuuspoliittisen selonteon (valtioneuvoston julkaisu 2024:33) mukaan Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa tehdään vakavassa ja vaikeasti ennakoitavassa toimintaympäristössä. Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti. Venäjän helmikuussa 2022 aloittama laiton 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-asemansa 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 sabotointivaikuttaminen erityisesti Venäjän toimesta on kasvanut merkittävästi. Suomen itärajalalla alkanut välineellistetyin maahantulon tilanne on esimerkki hybridihyökkäyksestä. On todennäköistä, ettei uhka lähivuosina pienene, vaan Suomeen kohdistuvan hybridi- ja sabotointivaikuttamisen intensiteetti ja keinovalikoima vaihtelevat. Venäjän Ukrainassa käymän 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.

Valtioneuvoston puolustusselonteossa (puolustusministeriön julkaisuja 2024:5) todetaan, että hyökkäyssodan myötä Venäjä on siirtynyt entistä avoimempaan, vaikeasti ennakoitavaan ja pitkäkestoiseen vastakkainasetteluun lännen kanssa. Selonteon mukaan suurvalta-asemansa vahvistamista ja etupiirijakoa tavoitteleva Venäjä pyrkii kasvattamaan vaikutusvaltaansa myös avoimella sotilaallisen voiman käytöllä ja on merkittävin ja suora uhka Naton ja Nato-maiden turvallisuudelle sekä euroatlanttisen alueen rauhalle ja vakaudelle. Vastakkainasettelu näkyy Suomen lähialueilla erityisesti Venäjän laaja-alaisena vaikuttamisena strategisten tavoitteidensa edistämiseksi. Venäjän vihamieliset hybriditoimet, mukaan lukien sabotaasi, ovat kohdistuneet Eurooppaan laajalti. Selonteon mukaan Venäjä kykenee säätelemään joustavasti vaikuttamisen intensiteettiä ja keinovalikoimaa tavoitteidensa saavuttamiseksi.

2.2 Hybridivaikuttaminen ja välineellistetyin maahantulon riskit

Suomi on Naton ulkorajavaltio, joka sijaitsee strategisesti merkittävällä alueella osana sekä Itämeren aluetta että arktista aluetta. Venäjä pitää Suomea epäystävällisenä valtiona ja kohdistaa Suomeen hybridivaikuttamista. Pahantahtoiseen toimintaan on syytä varautua nyt ja pitkällä aikavälillä. Suojelupoliisi on nostanut välineellistetyin maahantulon lisäksi esille erityisesti kybertoimintaympäristöön sekä kriittiseen infrastruktuuriin liittyvät kohonneet uhat.

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 haavoittavuudet 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.

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

Välineellistetty maahantulo hyödyttää ja siihen liittyy myös merkittävää rajat ylittävää ja kansainvälistä rikollisuutta. Rikolliset pyrkivät ansaitsemaan rahaa osallistumalla välineellistetyin maahantulon järjestämiseen. Toimintaan liittyy suunnitelmallinen viisumien, matkojen, kuljetusten ja kulkuvälineiden järjestäminen. Välineellistetyin maahantulon tilanteessa rajanylitys järjestyy puutteellisista asiakirjoista huolimatta tai henkilöt avustetaan maastorajan yli laittomasti. Avoimena olevia ja tarpeellisia reittejä markkinoidaan sosiaalisessa

mediassa aktiivisesti kaikkine palveluineen. 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.

Välineellistetyin maahantulon tilanteessa rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitäminen sitoo huomattavan suuren määrän Rajavartiolaitoksen sekä muiden viranomaisten voimavaroja. Myös turvapaikanhakijoiden rekisteröiminen ja muu käsittely kuormittaa viranomaisia ja vastaanottojärjestelmää. Tällaisessa tilanteessa tehtäviä joudutaan valtakunnallisesti priorisoimaan.

Maahantulon välineellistäminen voi kokonaisuutena vaikuttaa niin Suomen kansalliseen turvallisuuteen, suomalaisten koettuun turvallisuuden tunteeseen kuin myös suomalaisten viranomaisten toimintakykyyn ja luottamukseen. Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi on välttämätöntä, että rajatilanne on kaikissa uhkaskenaarioissa Suomen viranomaisten hallinnassa. Rajajärjestyksen ylläpitämisen edellytys on, että Suomeen saapuvien henkilöiden henkilöllisyys, maahantulon edellytykset, henkilökohtaiset olosuhteet sekä mahdollinen avun tarve kyetään tunnistamaan ja tutkimaan asianmukaisessa järjestyksessä. Tällä kyetään estämään hyväksikäytön riskejä, joita ilman viranomaiskontaktia maahan saapuvaan henkilöön itseensä kohdistuu, tunnistamaan avuntarpeessa olevat henkilöt sekä ne henkilöt, jotka voisivat maassa oleskellessaan aiheuttaa uhkaa muille.

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 tavattiin, Ukrainan sotaan liittyvät tilapäisen suojelun hakijat pois lukien, vuosittain joitakin kymmeniä ilman maahantuloedellytyksiä Suomeen saapuneita henkilöitä. Vuosina 2015–2016 ja syksyllä 2023 ilmiö oli myös määrien osalta aikaisempiin vuosiin verrattuna täysin poikkeuksellinen ja vieraan valtion osallisuus siihen ilmeinen. Venäjän tavoitteena on ollut Suomen painostaminen. Tilanne Suomen itärajalla heijastelee kansainvälistä turvallisuustilannetta.

Turvallisuusviranomaisten saamien tietojen ja havaintojen mukaan vieraan valtion ja muiden toimijoiden osallisuus Suomen itärajan ilmiössä on kokonaisuudessa merkittävä. 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 sallimana ja edesauttamana järjestäytynyt rikollisuus palvelee valtion tarkoitusperiä ja tavoitteita. Halutessaan Venäjän viranomaiset voisivat kitkeä välineellistetyin maahantulon ilmiön raja-alueiltaan.

Joulukuussa 2023 kahdelle avatulle rajanylityspaikalle kertyi niiden ollessa auki Venäjän viranomaisten myötävaikutuksella lyhyessä ajassa satoja henkilöitä. Liikenne ruuhkautui

vakavasti, tavanomainen rajanylitysliikenne jouduttiin pysäyttämään ja valtakunnanrajan välittömään läheisyyteen ahtautuneet maahan pyrkivät henkilöt vaaransivat sekä liikenneturvallisuuden että yleisen järjestyksen ja turvallisuuden. Vaalimaalla oli ajoittain välitön uhka usean sadan maahantulijan Suomeen 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 tietojen ja sen perusteella tehdyn arvion mukaan välineellistetyin maahantulon tilanne voi toistua, mikäli Venäjä kokee tarpeelliseksi vaikuttaa Suomeen ja ihmisten välineellistämislle tarjoutuu sopiva tilaisuus. Kun valtioneuvosto päätti ensimmäisen kerran rajanylityspaikkojen sulkemisesta marraskuussa 2023, turvapaikanhakijoiden määrä oli erittäin voimakkaassa kasvussa. Ilman rajoituksia saapumisten määrä olisi ollut vähintään noin 10 000–20 000 vuosittaista itärajan kautta saapunutta turvapaikanhakijaa.

Suomen ja Venäjän välisen rajajärjestyssopimuksen (SopS 32/1960) mukainen rajavartioyhteistyö on edelleen jatkunut. Suomi on pyrkinyt käytännön yhteistyön ylläpitämiseen. Yhteistyötä on kuitenkin vastoin Suomen osapuolen esittämiä näkemyksiä karsittu. Suomen osapuoli on pyrkinyt edistämään laittomaan maahantuloon liittyvää rikostorjunnallista yhteistyötä. Venäjän ja Suomen rajaviranomaisten välisissä neuvotteluissa ei ole toistaiseksi ollut edellytyksiä asian ratkaisemiseksi ja tilannetta ei ole saatu vakautettua normaaliksi.

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. Käytetyistä voimavaroista huolimatta rajaturvallisuus ja yleinen järjestys ovat tähän mennessäkin vakavasti vaarantuneet ajoittaisten mittavien turvapaikanhakijamäärien vuoksi. Ilmiön välittömään hallintaan liittyvät vaikeudet lisääntyivät molemmin puolin rajaa, kun rajanylityspaikkoja avattiin ja rajanylitysliikenne pyrittiin käynnistämään uudelleen. Kaikkein edellä mainittuun on varauduttu, mutta painostuksen mahdollinen lisääntyminen edellyttää varautumisen vahventamista.

Välineellistetyin maahantulon uhka Suomen itärajalta 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 Suomen kansallista turvallisuutta tai täysivaltaisuutta. Mikään käytettävissä olevista tiedoista ei viittaa siihen, että Venäjän viranomaiset olisivat Suomen vastaisella rajalla muuttaneet toimintamalliaan tai aikomuksiaan.

Välineellistämislmiön 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 mahdollista kattavasti saada. Venäjältä Suomen rajalle

johtavat hyvät liikenneyhteydet mahdollistavat laittomasti Suomeen pyrkiville sujuvan ja nopean liikkumisen. 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 mahdollistaminen 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 Kansainvälisen suojelun hakemukset

Vuonna 2024 Suomessa jätettiin 2399 (vuonna 2023: 4557) turvapaikkahakemusta (luvut eivät sisällä uusintahakemuksia). Vuoden 2023 korkean turvapaikkahakemusten määrän taustalla oli osittain itärajan maahantulon välineellistämisooperaatio, jonka aikana Suomesta haki turvapaikkaa noin 1 300 turvapaikanhakijaa. Normaaleina vuosina itärajalla on jätetty enimmillään muutamia kymmeniä turvapaikkahakemuksia. Vuonna 2019, jota voidaan käyttää ennen covid-19-pandemiaa olleena vertailuvuotena, ensimmäisiä turvapaikkahakemuksia jätettiin Suomessa 2532 kappaletta. Rajavartiolain 16 §:n perusteella päätetystä itärajan sulkemisesta huolimatta Suomesta haetaan edelleen kansainvälistä suojelua saapumalla Suomeen muiden kuin suljettujen itärajan rajanylityspaikkojen kautta. Lisäksi kansalaisuusjakauma on samankaltainen verrattaessa vuosia 2023 ja 2024 keskenään. Kansainvälisen suojelun hakijoilla on muitakin reittejä Suomeen kuin Suomen ja Venäjän vastainen raja. Voimassa oleva laki ei ole rajoittanut kansainvälisen suojelun hakemista Suomesta, koska sitä ei ole toistaiseksi sovellettu. Lisäksi kansainvälistä suojelua hakevat saapuvat Suomeen avoimena olevien rajanylityspaikkojen tai Schengenin sisärajojen kautta.

Itärajan kautta Suomeen vuosina 2023 ja 2024 tulleille turvapaikanhakijoille on tehty 26.1.2025 mennessä 744 päätöstä, joista suurin osa on rauenneita (422). Tämän lisäksi on tehty yhteensä 176 myönteistä päätöstä ja 138 kielteistä päätöstä. Eniten myönteisiä päätöksiä on tehty Syyrian ja Somalian kansalaisille. Vastaanottokeskuksista kadonneita on ollut lähes 500. Kadonneilla tarkoitetaan henkilöitä, jotka ovat jossain vaiheessa poistuneet vastaanottokeskuksesta, eikä heitä ole enää tavoitettu. On huomattava, että vuosina 2023–2024 itärajan kautta tulleiden turvapaikanhakijoiden osalta noin 600 henkilöä odottaa edelleen viranomaiskäsittelyä. Määrät olisivat todennäköisesti tuhansissa, mikäli rajanylityspaikkoja ei olisi välineellistetyt maahantulon tilanteessa suljettu nopeasti ja määrätietoisesti.

2.5 Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyt maahantulon torjumiseksi

2.5.1 Lain sisältö

Soveltamisala

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyt 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 rajavartiolaain 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.

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 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 maahantulijoista 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.

2.5.2 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 mietinnöstäkin (HaVM 15/2024 vp) ilmenevin tavoin lain 2 §:n soveltamisalasäännöksestä seuraa, että uudelleenarviointiin eivät tule sovellettaviksi esimerkiksi ulkomaalaislain tai sähköisestä asioinnista 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 hallintolaissa 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 soveltavuudesta 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 Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (yleinen tietosuojasetus) ja tietosuojalaki (1050/2018). Rajavartiolaitoksen henkilötietolaissa 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 lakisäätöksissä tehtävissä. Molemmista 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 käsittelyssä. Vaikka Rajavartiolaitoksen henkilötietolaissa 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.

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.

2.6 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.

Eduskunta on hyväksynyt maaliskuussa 2025 säilöönottoa koskevaan lainsäädäntöön esitetyt muutokset (HE 143/2024 vp; EV 12/2025 vp). Ulkomaalaislakiin lisättiin kaksi uutta yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden varmistamiseen tähtäävää säilöönottoperustetta. Viranomaisille annettiin 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 ennakoinnin 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 maahantulihoita hyväksikäyttämällä. Mainitut lakimuutokset eivät siten vaikuta arvioon väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain tarpeesta. Myös perustuslakivaliokunnan mukaan lain perusratkaisut toteuttavat sääntelyn tavoitteita tavalla, jota olisi vaikea saavuttaa hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp kuvatuilla vaihtoehtoisilla sääntelymalleilla (PeVL 26/2024 vp).

2.7 EU-lainsäädäntö

2.7.1 EU:n kriisiasetus

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).

Muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen kuuluu ns. 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). Asetus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden esimerkiksi poiketa tietyistä EU:n turvapaikkalainsäädännön menettelysäännöistä tietyissä maahantulon häiriötilanteissa, kuten joukoittaisessa maahantulotilanteessa tai muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa. Muuttoliikkeen välineellistämällä tarkoitetaan asetuksessa tilannetta, jossa jokin kolmas maa tai vihamielinen valtiosta riippumaton toimija kannustaa kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä siirtymään ulkorajoille tai jäsenvaltioon tai helpottaa sitä, silloin kun tavoitteena on horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja kun tällaiset toimet ovat omiaan vaarantamaan jäsenvaltion keskeiset tehtävät, myös yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.

Jäsenvaltiot voivat muun muassa pyytää mahdollisuutta pidentää hakemusten rekisteröintiä, rajamenettelyn ja paluuraajamenettelyn kestoa sekä laajentaa rajamenettelyn soveltamisalaa. Muuttoliikkeen välineellistämistilanteessa hakemusten rekisteröintiä voidaan pidentää jopa neljään viikkoon normaalista viidestä päivästä. Sekä rajamenettelyn että paluuraajamenettelyn kestoa voidaan pidentää kuudella viikolla normaalista 12 viikosta, ja rajamenettelyssä voidaan tutkia kaikkien välineellistämisen kohteena olevien hakijoiden hakemukset. Muita poikkeuksia turvapaikkamenettelyä koskevista säännöksistä ei ole välineellistämistilanteessa kriisiasetuksen mukaan mahdollista tehdä.

Kriisiasetuksen mukaan jäsenvaltio voi myös pyytää yhteisvastuutoimia tilanteensa helpottamiseksi. Lopullisesti asiasta päättää komission tekemän ehdotuksen pohjalta neuvosto. Toteutettavia toimia voivat olla turvapaikanhakijoiden tai erikseen sovitusti kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, taloudellinen tuki, ns. responsibility offsetit (jäsenvaltio ottaisi vastuun hakemuksen käsittelystä eikä siirtäisi hakijaa vastuuvaltioon), ns. muut tukitoimet, joita hyötyvä jäsenvaltio tarvitsee (esim. asiantuntija- tai materiaalituki), tilanteeseen vastaamiseen tähtäävä yhteistyö kolmansien valtioiden kanssa, tai mitkä tahansa muut tilanteeseen vastaamiseksi tarvittavat toimet. Toimet vastaavat pitkälti SEUT 78 artiklan 3 kohdan mukaisia toimia, joita vuonna 2021 ehdotettiin Puolan, Latvian ja Liettuan hyväksi Valko-Venäjän toimien aiheuttamaan akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi.

Edellä kuvatut EU:n kriisiasetuksen mukaiset toimet parantavat välineellistetyn maahantulon hallintaa, mutta niillä ei voida torjua tai ennalta estää tilannetta, jossa vieras valtio välineellistää maahantulijoita tarkoituksenaan horjuttaa kohdevaltion kansallista turvallisuutta tai täysivaltaisuutta.

2.7.2 Schengenin rajasäännöstö

Schengenin rajasäännösten 5 artiklan heinäkuussa 2024 voimaan tulleen uuden 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat erityisesti EU:n kriisiasetuksessa tarkoitettussa muuttajien välineellistämiseen liittyvässä tilanteessa väliaikaisesti sulkea tiettyjä komissiolle ilmoitettuja rajanylityspaikkoja tai rajoittaa niiden aukioloaikoja, jos olosuhteet sitä edellyttävät. Toimenpiteet on pantava täytäntöön oikeasuhteisesti ja ottaen huomioon muun muassa kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet. Toimenpiteet vastaavat voimassa olevan rajavartiolain 16 §:n sääntelyä. Rajavartiolain mukaisilla toimenpiteillä voidaan parantaa välineellistetyn maahantulon hallintaa rajanylityspaikoilla, mutta ne eivät tarjoa ratkaisua tilanteeseen, jossa vieraan valtion painostus lisääntyy tai maahantulijoiden välineellistäminen leviää maastorajalle ja suljetuille rajanylityspaikoille.

2.7.3 Välineellistettyä maahantuloa koskeva komission tiedonanto

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 maaukorajoilla ja niistä aiheutuvaa uhkaa unionin turvallisuudelle, EU:n politiikkatoimia ja operatiivista tukea sekä asiaa koskevia oikeussääntöjä.

Komission näkemyksen mukaan unionin turvallisuuden ja jäsenvaltioiden alueellisen koskemattomuuden takaamiseksi on välttämätöntä, että Venäjän ja Valko-Venäjän rajanaapureina olevat jäsenvaltiot voivat toimia päättäväisesti ja vakaasti valvoakseen unionin ulkorajoja tehokkaasti. Jäsenvaltiot ovat vastuussa yleisen järjestyksen ylläpitämisestä ja sisäisen turvallisuuden takaamisesta alueellaan. Niillä on velvollisuus toteuttaa kaikki ulkorajojen tehokkaan valvonnan ja hallinnan edellyttämät toimenpiteet korkean turvallisuustason varmistamiseksi unionissa siten kuin EU:n lainsäädännössä edellytetään. Komission mukaan kansainvälinen oikeus ja EU:n lainsäädäntö sallivat, että jäsenvaltiot puuttuvat päättäväisesti tilanteisiin, joissa se on tarpeen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, kunnioittaen samalla kaikkien niiden henkilöiden oikeuksia, joihin toimenpiteet kohdistuvat.

Tiedonannossa todetaan, että EU:n kriisiasetus 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 hybridiuhat, 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. SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. SEUT 72 artiklan mukaan V osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. Artiklan on katsottu periaatteessa mahdollistavan EU-sekundaarilainsäädännöstä poikkeamisen yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa. Mainittujen perussopimusten artiklojen sisältöä on selostettu tarkemmin hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp.

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. Komissio viittaa Schengenin rajasäännöstöön, joka velvoittaa jäsenvaltiot suojelemaan EU:n ulkorajoja. Jäsenvaltioilla on periaatteellinen oikeus valvoa muiden maiden kansalaisten maahantuloa, oleskelua ja maastapoistumista. Jäsenvaltioiden on EU:n ulkorajoja valvoessaan samalla kunnioitettava perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta. Kaikkien toimenpiteiden tulee olla oikeasuhteisia ja sopivia Venäjän ja Valko-Venäjän aiheuttaman uhan torjumiseksi ja niiden on rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä. Kansallisen turvallisuuden suojelemiseen tähtäviä toimenpiteitä toteuttaessaan jäsenvaltioiden on kuvattava, miksi valitut toimet ovat tarpeen. Toimenpiteiden, jotka voivat johtaa tiettyjen perusoikeuksien rajoittamiseen, tulee myös olla luonteeltaan väliaikaisia.

Komissio pitää selvänä, että tällä hetkellä Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisella EU:n ulkorajalla vihamieliset valtiot kohdistavat jäsenvaltioihin hybridihyökkäystä pyrkien

horjuttamaan alueen vakautta Ukrainaa vastaan käytävän hyökkäyssodan avulla ja käyttäen samalla muuttoliikettä aseena unionin turvallisuuden heikentämiseksi. Komissio toteaa, että jäsenvaltioiden on kyettävä tekemään se mikä niiden on tarpeen puolustautuakseen Venäjän ja Valko-Venäjän hybridihyökkäyksiltä ja taatakseen kansallisen turvallisuutensa, yleisen järjestyksensä ja suvereniteettinsa. Jäsenvaltioiden voi olla tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin, jotka saattavat merkitä vakavaa puuttumista perusoikeuksiin, kuten turvapaikkaoikeuteen ja liitännäisiin takeisiin.

Komissio toteaa, että EU:n turvallisuusympäristö on muuttunut dramaattisesti verrattuna ajankohtaan, jolloin sovellettavat kansainvälisen oikeuden välineet hyväksyttiin, ja tämä voi olla tarpeen ottaa huomioon niitä sovellettaessa. Lisäksi komissio kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut, että tietyt poikkeukselliset tilanteet vaikuttavat oikeuksien tulkintaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen puitteissa.

Tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä EU-oikeudellisista reunaehdoista. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan voimassa olevan, tässä esityksessä jatkettavaksi ehdotettavan lain, mahdollistamat toimenpiteet täyttävät tiedonannon periaatteiden mukaiset välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja väliaikaisuuden edellytykset. Edellä jaksossa 2.5.1 kuvatulla tavalla laissa säädetyt toimenpiteet ovat mahdollisia vain, jos ne ovat välttämättömiä ja viimesijaisia. Lain soveltaminen edellyttää erillistä valtioneuvoston päätöstä ja sitä edeltävästi valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistä käsitystä laissa tarkoitettujen korkeiden kriteerien käsillä olosta. Lain mukaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saa rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi. Tämä korostaa toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden arviointia kussakin lain mahdollisessa soveltamistilanteessa. Lain mukaan päätös voidaan tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, joten toimenpiteet ovat mahdollisia ainoastaan väliaikaisesti.

2.7.4 EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö

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

2.8 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

Hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp on kuvattu lain näkökulmasta keskeiset kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. 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 ihmisoikeusvelvoitteiden 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), kaikkinaisen 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 (EIT) on edelleen vireillä useita Liettuaa, Latviaa ja Puolaa vastaan tehtyjä valituksia, jotka liittyvät maiden ja Valko-Venäjän välisten rajojen tilanteeseen vuosina 2021–2023. Näistä valituksista kolme (C.O.C.G. ja muut v. Liettua, nro 17764/22; H.M.M. ja muut v. Latvia, nro 42165/22; ja R.A. ja muut v. Puola nro 42120/22) siirrettiin vuoden 2024 kevään ja kesän aikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston käsiteltäväksi. EIT myönsi Suomelle sivuväliintulo-oikeuden kyseisissä valitusasioissa. Suomi antoi sivuväliintulokirjelmänsä EIT:lle 30.9.2024. Lisäksi EIT myönsi Suomelle puheoikeuden suuren jaoston pääkäsitelyihin, jotka pidettiin 12.2.2025. Sivuväliintuloissaan Suomi painotti, että Euroopan muuttunut turvallisuuspoliittinen ympäristö ja välineellistetyin maahantulon erityispiirteet hybridivaikuttamisen keinona tulisi huomioida Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa välineellistetyin maahantuloon tilanteissa. Suomi piti tärkeänä, että välineellistetty maahantulo tunnustetaan EIT:n oikeuskäytännössä ja että Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamisessa myös valtioiden täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus huomioidaan asianmukaisesti.

Yhteenvedon 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 välineellistetyin maahantulon tilanteen kanssa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista ja vahvistaa rajaturvallisuutta. Tavoitteena on varautua maahantulon välineellistämisen vakaviimpiin 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. Ohjeistuksessa huomioidaan myös muiden viranomaisten Rajavartiolaitokselle antama tuki lain mahdollisessa soveltamistilanteessa.

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 vuokratuluisista 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 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 tehdyt 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 uudelleenarviointia 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.

Lain vaikutukset turvapaikanhakijoihin konkretisoituvat käytännön tasolla siinä tilanteessa, jos lakia päätetään soveltaa viimesijaisena keinona välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Lain olemassaolo ei siten suoraan estä kenenkään oikeutta hakea Suomesta kansainvälistä suojelua.

4.2.5 Muut vaikutukset

Hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp on käsitelty lain EU-oikeudellisia ja kansainvälisoikeudellisia vaikutuksia. Nopeasti muuttuvassa kansainvälisessä tilanteessa on Suomen turvallisuuden kannalta välttämättömien lyhytkestoisten ratkaisujen ohella tarpeen punnita myös niiden pitkäkestoisia vaikutuksia kansainvälisen oikeuden näkökulmasta.

Eduskunta edellytti lain hyväksymisen yhteydessä (EV 68/2024 vp), että valtioneuvosto seuraa aktiivisesti EU-lainsäädännön ja sen tulkintakäytännön kehitystä sekä toimii aloitteellisesti Euroopan unionin komission ja muiden jäsenvaltioiden suuntaan, jotta Suomi saa tulevaisuudessa käyttöönsä kaikki EU-lainsäädännön välineellistetyn maahantulon torjuntaan ja hallintaan soveltuvat tuki- ja poikkeustoimet.

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. Keskusteluissa on annettu tietoa siitä, millä perusteilla laki on arvioitu Suomessa välttämättömäksi ja miten Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita on arvioitu lain säätämisen yhteydessä. Tapaamisissa on myös kerrottu lain soveltamisedellytyksistä ja muusta sisällöstä. Lisäksi Rajavartiolaitos on antanut tietoa muun muassa siitä, miten lain soveltamiseen on varauduttu, miten soveltamisessa on suunniteltu huomioitavaksi perus- ja ihmisoikeudet sekä miten Rajavartiolaitoksen henkilöstöä on koulutettu ja harjoituttu yhdessä muiden viranomaisten kanssa lain soveltamisen varalta. Suomelle on tarjottu tukena mahdollisuutta jatkokeskusteluihin organisaatioiden kanssa, tukea koulutukseen ja muuta tarpeellista yhteistyötä. Keskusteluissa on käsitelty näkemyksiä vaihtoehtoisista keinoista, joilla välineellistettyä maahantuloa voisi torjua. Sellaisia keinoja, jotka voisivat olla tehokkaita välineellistetyn maahantulon torjumiseksi ja joita hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp ei olisi arvioitu vaihtoehtoisena keinona, ei kuitenkaan ole tunnistettu.

Hallituksen tiedossa on, että komissiolle on tehty kanteluista lain säätämisestä. EU:ssa ei kuitenkaan ole vireillä 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 välineellistetyn 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 välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaolon jatkamiseksi. Ennen hankkeen asettamista arvioitiin vaihtoehtona sitä, että lain voimassaoloa ei jatkettaisi ennakkolisesti, vaan ainoastaan, jos välitön ja vakava poikkeama turvallisuustilanteessa 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 turvallisuushkiin, vaan tarvittavan lainsäädännön on oltava valmiina etukäteen. Voimassa oleva laki mahdollistaa valtionjohdon ja Rajavartiolaitoksen välittömät ja tehokkaat toimenpiteet tilanteessa, jossa toinen valtio painostaa Suomea maahantulihoitoja hyväksikäyttämällä. Kuten nykytilaa koskevassa jaksossa todetaan, toistaiseksi ei ole olemassa muita tehokkaita keinoja tällaiseen vaikuttamiseen puuttumiseksi.

Lain yhtenä tarkoituksena on myös ennalta estää ihmisten hyväksikäyttämistä ja Suomen painostamista maahantuloa välineellistämällä. Voidaan arvioida, että laki on yhdessä rajavartiolain 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 välttämätöntä

jatkaa keskeytyksettä. Lain voimassaolon keskeytyksetön jatkaminen on omiaan ylläpitämään nykyisillä toimilla saavutettua vakaata rajaturvallisuustilannetta ja ennalta estämään sitä, että ihmisiä ryhdytään uudelleen järjesteleämään Suomen rajan läheisyyteen heidän kannaltaan epäedullisiin olosuhteisiin.

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 tarve seurata oikeudellisessa viitekehyksessä mahdollisesti tapahtuvia muutoksia.

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 jaksoissa 2.1 ja 2.3 todetaan, turvallisuusympäristössä ja Suomen rajaturvallisuustilanteessa ei kuitenkaan ole odotettavissa lähiaikoina merkittäviä muutoksia parempaan suuntaan, vaan sen odotetaan säilyvän vakavana ja vaikeasti ennakoitavana vielä pitkään. Hybridivaikuttaminen eri muodoissaan on ollut jatkuvaa, ja edelleen on olemassa korkea riski, että maahantulijoita välineellistämällä tapahtuva epäasiallinen vaikuttaminen aktivoituisi uudelleen. 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 ihmisoikeustuomioistuimessa 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 tasavuosina, vaan tarkoituksenmukaisen pituisena jaksoneuvon. Esityksessä on tämän vuoksi säännöskohtaisissa perusteluissa ja jaksossa 9.3 kuvatuin perustein katsottu perustelluksi ehdottaa voimassaolon jatkamista 31.12.2026 asti eli noin puolelatoista 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 välttämätöntä 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 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.

Kuten jaksossa 4.2.2 kuvataan, lakiin tehtiin eräitä muutoksia eduskuntakäsittelyn aikana. Muutoksilla parannettiin erityisesti kansainvälistä suojelua hakevien oikeussuojakeinoja. Sääntelyn tarkoituksena oli turvata erityisesti palautuskiellon varmistaminen. Perustuslakivaliokunta arvioi lausunnossaan PeVL 29/2024 vp, että hallintovaliokunnan tekemät oikeussuojakeinoja koskevat täydennykset täyttivät valiokunnan aiemmassa lausunnossa PeVL 26/2024 vp esitetyn ponnen vaatimukset. Koska lakia ei ole toistaiseksi sovellettu, asiaa ei ole aihetta arvioida toisin, vaan sääntelyn voidaan katsoa olevan tältä osin edelleen riittävää.

Lain voimassaolon pidentyessä korostuu päätöksentekijänä toimivan valtioneuvoston toiminnan parlamentaarinen valvonta. Perustuslain 93–95 ja 58 §:n perusteella eduskunta tekee myös Suomen kansainvälisiä suhteita koskevat perustavanlaatuiset ratkaisut. 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. Sääntely lisättiin lakiin eduskuntakäsittelyn yhteydessä.

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 jälkitarkastusoikeutta. Merkitystä on annettava myös sille, että laki ei ole sovellettavissa suoraan, vaan lain mukaiset toimenpiteet edellyttävät valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistä käsitystä lain 3 §:n 1 momentin mukaisten korkeiden kriteerien käsillä olosta. Lain mahdollista soveltamista koskevaan päätöksentekoon kuuluu keskeisenä osana arvio toimien viimesijaisuudesta eli siitä, että mikään muu keino ei ole tilanteessa riittävä.

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 käyttöönottomenetelmästä 23.11.2016 annettua hallituksen päätöslauselmaa (nro 1162). Muutoksella huomioitiin erityistoimenpiteissä muun muassa kauko-ohjattavat laitteet maalla, vedessä ja ilmassa, erityisampumarvikkeet 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 ihmissalakuljettajien toimintaa.

Puolan parlamentin alahuoneessa on parhaillaan käsittelyssä muutosesitys suojelun myöntämisestä ulkomaalaisille Puolan tasavallan alueella annettuun lakiin (*ustawa o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*). Lakiin ehdotetaan lisättäväksi oma kokonaisuus laittoman maahantulon välineellistämistä, 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 käsittelyn jälkeen laki edellyttää vielä presidentin hyväksynnän. Puolassa on myös valmisteilla lakimuutoksia, jotka liittyvät viisumeihin ja ulkomaalaisten työntekoon.

6 Lausuntopalaute

Yleistä

Puolustusministeriö, keskusrikospoliisi, Poliisihallitus, suojelupoliisi, Päälystöliitto ry ja Rajaturvallisuusunioni ry pitävät lain voimassaolon jatkamista perusteltuna vallitsevassa turvallisuustilanteessa. Lakiä pidetään tärkeänä erityisesti varautumisen näkökulmasta. Lain avulla voidaan torjua vieraan valtion vaikuttamista sekä kansalliselle turvallisuudelle ja Suomen täysivaltaisuudelle aiheutuvia vakavia uhkia tilanteessa, jossa muut käytettävissä olevat keinot eivät ole riittäviä. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan pelkästään lain voimassaololla voidaan katsoa olevan välineellistettyä maahantuloa ennalta estävää vaikutusta. Keskusrikospoliisi on tunnistanut itärajalla vuonna 2023 käynnistyneen ilmiön yhteydessä sisäistä turvallisuutta mahdollisesti vaarantavia henkilöitä, minkä vuoksi maahantulon pitäminen viranomaisten hallinnassa on keskeistä.

Ulkoministeriö toi esille ajankohtaiseen turvallisuustilanteeseen liittyviä näkökohtia ja arvioi esitystä kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Ministeriö korosti ulko- ja turvallisuuspoliittisessa selonteossa todetun mukaisesti, että maahantulon välineellistämiseen osana hybrdivaikuttamista vastataan tarvittavin poliittisin, operatiivisin, oikeudellisin, diplomaattisin ja taloudellisin keinoin. Ministeriö painotti, että toisen valtion välineellistäessä turvapaikanhakijoita poliittisiin tarkoituksiinsa on tärkeää ylläpitää ihmisoikeussopimusten antamaa suojaa ja samanaikaisesti pyrkiä löytämään keinoja ja lähestymistapoja torjumaan välineellistävän valtion moitittavaa toimintaa osallistumalla oikeudelliseen vuoropuheluun keinojen löytämiseksi välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Ihmisoikeussopimusten tulkinta kuitenkin kehittyi jatkuvasti niiden soveltamiskäytännön myötä. Ulkoministeriö katsoi, että voimassa oleva laki vahvistaa Suomen kansallista turvallisuutta. Laki vahvistaa myös EU:n ja Naton pelotetta, sillä se nostaa Venäjän kynnykseksi käyttäjä välineellistettyä maahantuloa tavoitteidensa ajamiseksi.

Oikeuskanslerin käsityksen mukaan turvallisuustilanne Suomen lähiympäristössä on yleisesti ottaen pikemminkin vaikeutunut kuin helpottunut. Suomen on näissä yhä hankalammassa oloissa pystyttävä tehokkaasti pitämään yllä kansallista turvallisuuttaan ja suojaamaan perus- ja ihmisoikeuksia kokonaisuutena ja tasapainoisella tavalla. Siitä huolimatta, että lain sisältöön ei esitetä muutoksia, oikeudellisen arvioinnin lähtökohdaksi on otettava, että kyseessä on äärimmäisen poikkeuksellinen laki, jonka välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus valtiosääntöoikeudellisesti ja EU-oikeudellisesti on perusteltava erittäin huolellisesti. Välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden arvioinnin osalta asetelma on käytännössä samankaltainen kuin säädettäessä laki ensimmäistä kertaa. Oikeuskansleri katsoi, että esitysluonnoksen perusteluja, erityisesti tilannekuvausta ja uhka-arviota, on tarpeen tarkentaa ja täydentää.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että hänellä ei ole perusteita kyseenalaistaa tarvetta lain voimassaolon jatkamiselle. Se, mitä oikeusvaltiossa voidaan vallitsevassa tilanteessa tehdä, on juuri se, että laissa säädetään oikeasuhtaisista toimivaltuuksista, joita etukäteen arvioituna voidaan pitää välttämättöminä vaaran torjumiseksi.

Lapsiasiavaltuutetun toimisto, yhdenvertaisuusvaltuutettu sekä järjestöt suhtautuvat esitykseen kriittisesti. Lausunnonantajat viittasivat vuonna 2024 antamiinsa lausuntoihin ja toivat edelleen esiin huolensa lain ristiriitaisesta suhteesta perustuslakiin ja perusoikeuksiin, EU-oikeuteen sekä Suomen kansainvälisiin ihmisoikeusvelvoitteisiin. Lausunnoissa korostettiin erityisesti palauttamiskiellon varmistamista sekä ehdotettavien toimivaltuuksien vaikutuksia lausunnonantajan edustamaan tahoon (turvapaikanhakijat yleisesti ja erityisesti mm. lapset, vammaiset, naiset ja perheet). Lausuntojen mukaan haavoittuvassa asemassa tai vainon kohteena olevien henkilöiden tunnistaminen ja sitä kautta kansainvälisen suojelun tarpeen selvittäminen tulisi olla laissa säädettyä kattavampaa. Lausunnoissa kiinnitettiin huomiota laissa tarkoitettuja ratkaisuja tekevien rajavartioiden osaamisvaatimuksiin. Huolenaiheena tuotiin myös esiin tilanteen mahdollinen kärjistyminen Suomen rajoilla, jos lakia sovelletaan. Lausunnonantajat viittasivat lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja EU-tuomioistuimen ratkaisukäytäntöön sekä perus- ja ihmisoikeusvalvojien lakia koskeviin kannanottoihin.

Lain voimassaoloaika

Useammassa lausunnossa katsottiin, että perustelut lain voimassaolon jatkamiseksi nimenomaan puolellatoista vuodelta olivat riittämättömät. Lausunnoissa tuotiin esiin riski siitä, että väliaikaiseksi tarkoitettu lainsäädännöstä on muodostumassa pysyvämpi asiantila. Oikeuskansleri katsoi, että edellytykset lain välttämättömyydestä ja viimesijaisuudesta koskevat myös lain voimassaoloaikaa. Välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta on arvioitava myös suhteessa lain voimassaolon kokonaiseen kesto. Myös oikeusministeriö korosti, että asianmukaiset perustelut ehdotetulle voimassaoloajalle ovat keskeiset erityisesti säätämisyjärjestyksen ja lain välttämättömyyden arvioinnin kannalta. Useissa lausunnoissa tuotiin esiin myös se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antanee asian kannalta merkitykselliset ratkaisunsa vuoden 2025 aikana.

Oikeusministeriö totesi, että perustuslakivaliokunta ei vaikuta nykyisen perustuslain aikana käsitelleen tilannetta, jossa määräaikaista poikkeuslakia esitettäisiin jatkettavaksi. Ministeriö totesi, että vaikka kyse on sinänsä osin uudeltaisesta arviointiasetelmasta, valtiosäännön tulkinta on kuitenkin uudessakin tilanteessa kiinnitettävä voimassa olevaan oikeuteen ja olemassa oleviin oikeudellisiin käytäntöihin. Aiemmassa perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä määräaikaisen poikkeuslain voimassaoloajan pituuden on tullut liittyä

johonkin perusteltavaan syyhyn. Perustuslain esitöissä tai lausuntokäytännössä ei ole kuitenkaan otettu yksilöidysti kantaa siihen, minkä mittainen määräaikainen poikkeuslaki voi kestoltaan olla.

Vaihtoehtoiset keinot

Useassa lausunnossa katsottiin, että vaihtoehtoisia keinoja, EU:n uutta kriisiasetusta ja välineellistettyä maahantuloa koskevaa komission tiedonantoa ei ollut selostettu ja arvioitu riittävästi. Oikeuskanslerin mukaan vaihtoehtoisten toteuttamistapojen arviointi ja sen johtopäätökset ovat valtiosääntöisesti merkityksellisiä lakiehdotuksen hyväksyttävyyden kannalta myös nyt. Valtioneuvoston tulee kyetä osoittamaan, että lain voimassaolon jatkaminen ylipäättään on välttämätöntä. Oikeuskansleri katsoi, että esityksessä on kuvattava laajemmin esityksen suhdetta EU-oikeuteen. Välttämättömyysvaatimus edellyttää, että esityksessä on arvioitava myös, miksi unionin lainsäädännössä jo olevat ja uudet menettelyt eivät ole riittäviä. Arviointi tulee tehdä erikseen suhteessa jokaiseen oikeudelliseen instrumenttiin.

Eduskunnan oikeusasiamies totesi, että oikeudellisen ja poliittisen argumentaation raja erityisesti EU-oikeudellisissa asiayhteyksissä on usein häilyvä. Komission tiedonantojen katsotaan kuuluvan ns. soft law -oikeuslähteisiin. Eräillä aiemmilla komission tiedonannoilla on ollut EU-oikeudessa merkittävä vaikutus, ja myös ylimpien laillisuusvalvojen ratkaisukäytännössä komission tiedonannoille on annettu tosiasiallista oikeudellista merkitystä.

Muita huomioita

Oikeuskansleri katsoi, että esityksessä olisi syytä ainakin pääpiirteittäin avata valtioneuvoston ja Rajavartiolaitoksen eri organisaatioiden kanssa käymien keskustelujen sisältöä ja lopputulosta lakiehdotuksen välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden kannalta. Laissa on mahdollisimman laajasti turvattava kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden noudattaminen ja pyrittävä siihen, ettei laki tarkoita yksilön perus- ja ihmisoikeuksien loukkaamista konkreettisessa tilanteessa. Lähtökohdaksi on otettava, että laki ei tulisi sovellettavaksi lainkaan. Myös osa muista lausunnonantajista kiinnitti huomiota siihen, että esityksessä ei ollut kuvattu sitä, miten pyritään varmistamaan se, että lakia ei tarvitse soveltaa. Oikeuskansleri katsoi, että esityksessä olisi aiheellista arvioida myös sitä, miten valtioneuvosto pyrkii välttämään sen, ettei itärajan rajanylityspaikkojen täyssulku muodostu tosiasiallisesti pysyväksi tilanteeksi. Lisäksi esityksessä tulisi tarkastella sitä, missä määrin laki on käytännössä vaikuttanut mahdollisuuteen hakea turvapaikkaa tai toissijaista kansainvälistä suojelua.

Oikeuskanslerin mukaan on olemassa perusteita sille, että lain käyttöönottokynnys asetettaisiin jopa korkeammalle kuin lakia alun perin annettaessa tehtiin. Lisäksi olisi perusteltua arvioida uudelleen lakiin sisältyvää oikeusturvamenettelyä ja sitä, turvaako se säädetyssä muodossa konkreettisessa tilanteessa perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen. Myös ulkoministeriö kiinnitti huomiota lain oikeussuojakeinoihin. Oikeuskanslerin mukaan harkinnanarvoista olisi myös turvata säädösperusteisesti eduskunnan informointi ja osallistumisen turvaaminen lain käyttöönottoa koskevaan päätöksentekoon. JHL ry piti tärkeänä virkamiesten oikeusturvaa lain mahdollisessa soveltamistilanteessa.

Säätämisjärjestys

Oikeusministeriö, oikeuskansleri ja eduskunnan oikeusasiamies yhtyivät esitysluonnoksen arvioon siitä, että myös pelkkä lain voimassaolon jatkaminen laajentaa perustuslakiin tehtyä

poikkeusta, ja että hallituksen esityksestä tulee hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto. Lausuntojen perusteella tehtiin säätämisyjärjestysperusteluihin kuitenkin eräitä täydennyksiä.

Lausuntojen huomioon ottaminen

Lausuntojen perusteella ajankohtaista tilannekuvausta ja välineellistetyn maahantulon uhka-arviota täydennettiin erityisesti vieraan valtion viranomaisten toiminnan ja siitä Suomen täysivaltaisuudelle tai kansalliselle turvallisuudelle aiheutuvan uhkan näkökulmasta. Lisäksi kuvattiin tarkemmin aiempia Suomen itärajan tapahtumia ja viranomaisten saamia tietoja siltä osin kuin tiedot eivät ole salassa pidettäviä. Asian kannalta merkitykselliset salassa pidettävät tiedot ovat valtioneuvoston ja eduskunnan käytettävissä erikseen.

Perusteluja lain voimassaolon jatkamiseksi nimenomaan puolellatoista vuodella täydennettiin. Lisäksi arvioitiin tarkemmin lain kokonaisvoimassaoloaikaan välttämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden näkökulmista. Myös lain sisältöä koskevia perusteluita sekä perus- ja ihmisoikeusvaikutusten arviointia täydennettiin. Lausuntojen perusteella lakiin ei kuitenkaan ehdotettu sisältömuutoksia. Esityksen lisättiin tarkempi kuvaus valtioneuvoston ja Rajavartiolaitoksen käymästä vuoropuhelusta eri EU-toimijoiden ja perus- ja ihmisoikeusvalvojen kanssa. Säätämisyjärjestysperusteluihin tehtiin oikeusministeriön esittämiä täydennyksiä.

Esityksen suhdetta EU-oikeuteen tarkennettiin kuvaamalla laajemmin välineellistettyä maahantuloa koskevaa komission tiedonantoa, EU:n kriisiasetusta ja muuta EU-lainsäädäntöä sekä niiden merkitystä asiassa. Muiden vaihtoehtoisten keinojen osalta katsottiin, että hallituksen esityksen HE 53/2024 vp kuvaukset ovat edelleen ajantasaisia. Tuomioistuinten ratkaisukäytännön osalta esitykseen lisättiin selostus Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa parhaillaan käsitteilyssä olevista tapauksista ja Suomen niitä koskevasta sivuväliintulosta.

7 Säännöskohtaiset perustelut

7 §. Voimaantulo. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että määräaikaisen lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Muutoksen myötä lain kokonaisvoimassaoloaika piteneisi 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 lausuntoikäytännössään ottanut yleistä kantaa poikkeuslakien sallittuun voimassaoloaikaan, vaan arviointi on ollut tapauskohtaista.

Kuten jaksossa 2 kuvataan, turvallisuusympäristössä ei ole odotettavissa lähiaikoina olennaisia muutoksia parempaan suuntaan, vaan sen odotetaan säilyvän vakavana ja vaikeasti ennakoitavana koko ehdotettavan lain voimassaoloajan. Hybridivaikuttaminen eri muodoissaan on ollut jatkuvaa, ja edelleen on olemassa korkea riski, että maahantulijoita välineellistämällä tapahtuva epäasiallinen vaikuttaminen aktivoituisi uudelleen.

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. Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden varmistaminen vaatii viranomaisten taktisen ja teknisen varautumisen lisäksi sääntelyä, jonka soveltaminen voidaan uhka-arvion niin vaatiessa aloittaa nopeasti ja tehokkaasti. Välineellistettyyn maahantuloon liittyvässä EU-lainsäädännössä ei odoteta tapahtuvan nopeita muutoksia.

Voimassa oleva EU-sääntely antaa keinoja välineellistetyn maahantulon hallintaan, mutta sen avulla ei ole mahdollista torjua vieraan valtion painostamisesta Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja täysivaltaisuudelle aiheutuva uhkaa.

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. Mikäli Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tulevat ratkaisut antaisivat aihetta arvioida voimassa olevaa lakia tai lain sisältöä uudelleen, siihen on varattava riittävä aika. Samassa yhteydessä olisi arvioitava, millä keinoin välineellistetyn maahantulon aiheuttamaan vakavaan uhkaan Suomen kansalliselle turvallisuudella ja täysivaltaisuudelle voidaan tehokkaasti vastata. Kuten edellä on todettu, toistaiseksi ei ole tunnistettu muita lainsäädännöllisiä keinoja.

Ehdotettua voimassaoloaikaa voidaan edellä kuvatuin perustein pitää ajankohtaisen turvallisuustilanteen ja oikeudellisen viitekehyksen sekä niiden kehitysarvioiden perusteella perusteltuna ja välttämättömänä. Lain kokonaisvoimassaoloajaksi muodostuvaa kahta ja puolta vuotta voidaan pitää kohtuullisena, kun otetaan huomioon, että lain tarkoituksena on varautua pitkäkestoiseen vakavaan turvallisuustilanteeseen. Lisäksi on otettava huomioon, että lain soveltaminen edellyttää erillistä valtioneuvoston päätöstä ja sitä edeltävästi valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistä käsitystä laissa tarkoitettujen korkeiden kriteerien käsillä olosta. Laki on sen 3 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi torjua välineellistettyä maahantuloa. Mikäli turvallisuustilanne tai oikeustila muuttuisi merkittävästi lain voimassaolon aikana, hallitus arvioisi uudelleen lain voimassaoloa ja sisältöä ja antaisi tarvittaessa eduskunnalle esityksen lain muuttamisesta tai kumoamisesta. Lain voimassaolon jatkamista käsitellään myös esityksen jaksoissa 5.1.2 ja 9.3.

Rajanylityspaikkojen sulkeminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen rajavartiolaitain 16 §:n mukaisilla valtioneuvoston päätöksillä on toistaiseksi pitänyt tilanteen hallittuna ja viranomaisten kontrollissa, eikä lakia ole ollut tarpeen soveltaa. Valtioneuvosto arvioi päätöksen sisältöä ja laajuutta sekä voimassaolon välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta säännöllisesti yhteistyössä sisäministeriön, Rajavartiolaitoksen ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kanssa tilanteen kehittymisen perusteella.

Rajavartiolaitain ja tässä esityksessä ehdotettavan lain mukaiset päätökset eivät ole toisistaan riippuvaisia tai toisiaan poissulkevia. Tarkoituksenmukaiset toimet tilanteen hallitsemiseksi edellyttävät tapauskohtaista arviota ja kokonaisharkintaa. Keskeistä molempien lakien soveltamisessa on toimenpiteiden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus Suomeen kohdistuvien vakavien uhkien torjumiseksi.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan viimeistään 21.7.2025. Lain on tultava voimaan ennen määräaikaisen lain voimassaolon päättymistä.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

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 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 tarkoitetun 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 hakemusten vastaanottamista ei saa rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi. Valtioneuvoston yleisistunto arvioi päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa. Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön 3 §:n 1 momentissa säädetyssä 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 sääntely-yhteydessä siten rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Valiokunta katsoi kuitenkin, että hallintovaliokunnan oli täydennettävä maahan pyrkivän oikeusturvaa nimenomaisesti säädetyllä 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 oikeusturvamenettelyllä 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. Poikkeuslain määräaikaisuus on voinut liittyä myös muuhun syyhyn kuin siihen, että sen voimassaoloaikana valmisteltaisiin asiaa koskeva pysyvä poikkeuslaki (PeVL 59/2001 vp).

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. Voimassa oleva EU-sääntely antaa keinoja välineellistetyn maahantulon hallintaan, mutta sen avulla ei ole mahdollista torjua vieraan valtion painostamisesta Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja täysivaltaisuudelle aiheutuvaa

uhkaa. 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 puolellatoista vuodelle, minkä myötä lain kokonaisvoimassaoloaika piteneisi noin kahteen ja puoleen vuoteen. Ehdotettua voimassaoloaikaa voidaan pitää ajankohtaisen turvallisuustilanteen ja oikeudellisen viitekehyksen sekä niiden kehitysarvioiden perusteella perusteltuna ja välttämättömänä. Lain kokonaisvoimassaoloajaksi muodostuvaa kahta ja puolta vuotta voidaan pitää kohtuullisena, kun otetaan huomioon, että lain tarkoituksena on varautua pitkäkestoiseen vakavaan turvallisuustilanteeseen. Lisäksi on otettava huomioon, että lain soveltaminen edellyttää erillistä valtioneuvoston päätöstä ja sitä edeltävästi valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistä käsitystä laissa tarkoitettujen korkeiden kriteerien käsillä olosta. Laki on sen 3 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi torjua välineellistettyä maahantuloa. Mikäli turvallisuustilanne tai oikeustila muuttuisi merkittävästi lain voimassaolon aikana, hallitus arvioisi uudelleen lain voimassaoloa ja sisältöä ja antaisi tarvittaessa eduskunnalle esityksen lain muuttamisesta tai kumoamisesta. Tällä hetkellä turvallisuustilanteessa ei kuitenkaan ole nähtävissä olennaisia muutoksia.

9.4 Säättämisyjärjestyksen arviointi

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

Poikkeuslakia voidaan muuttaa tavallisen lain säättämisyjärjestyksessä, 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 säädetyin kokonaisuuden luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (ns. aukkot teoria, ks. esim. PeVL 2/2024 vp, kappaleet 15–18, PeVL 29/2022 vp, kappaleet 6, 7 ja 25, 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 kokonaisharkinnan, 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 aukkot teoriaa ole perusteltua soveltaa. Hallituksen arvion mukaan esitys tulee siten käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä.

Poikkeuslakimenettelyn käyttämisen edellytyksenä on se, että käsillä tulee olla 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 maahantulijoita 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 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 keskeytyksettä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettussa lainsäätämisyjärjestyksessä edellyttää pykälän 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä. Lain säätämiseen johtanut turvallisuustilanne ja siihen kytkeytyneet 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 ajankohtaiseen 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 on käsiteltävä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä ja että asiassa on pakottavia syitä hyväksyä esitys 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

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:

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 27.3.2025

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 .