VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Viite:
Perustuslakivaliokunnan lausuntopyyntö ja asiantuntijakuuleminen 30.9.2026

Asia:

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 148/2026 vp)

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

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustuslain 73 §:n mukaisena rajattuna poikkeuksena perustuslaista (PeVL 26/2024 vp, PeVL 29/2024 vp). Niin ikään laki, jolla sen voimassa oloa on edellisen kerran jatkettu, on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella (PeVL 14/2025 vp). Sinänsä hallituksen esitystä tulee oikeudellisesti arvioida samoista lähtökohdista kuin lakia ensimmäistä kertaa säädettäessä. Näin ollen sen oikeasuhtaisuutta, välttämättömyyttä, viimesijaisuutta ja suhdetta EU-oikeuteen on arvioitava myös lain voimassaolon jatkamista harkittaessa.

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

www.oikeuskansleri.fi

Kun eduskunnan perustuslakivaliokunta on aiemmin kahdesti arvioinut, että kyse on Suomen perustuslain 73 §:n mukaisesta rajatusta poikkeuksesta perustuslakiin, erityinen huomio mainittujen lähtökohtien ohella tulee kiinnittää lain voimassaoloajan pidentämiseen nyt kahdella vuodella.

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

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

Lain voimassaolon välttämättömyyden kannalta esityksessä on selvitystä välineellistetyn maahantulon uhasta Suomen itärajalla. Rajavartiolaitoksen tietojen ja arvion mukaan Venäjän valtiollisilla toimijoilla ja rikollisorganisaatioilla on edelleen kyky käyttää välineellistettyä maahantuloa valtiollisena vaikuttamisen välineenä, jolla voidaan vakavasti vaarantaa yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä Suomen kansallista turvallisuutta.

Rajavartiolaitoksen tuottamalla informaatiolla on asiassa merkitystä, eikä minulla ole aihetta eikä edellytyksiä kiistää selostettua viranomaisarviota. Olen esittänyt, että eduskunnalle tulisi antaa viimeistään eduskuntakäsittelyn kestäessä tarkempaa tietoa kyseisen edellytyksen täyttymisestä. Valtioneuvoston tehtävänä on esittää eduskunnalle selvitys siitä, että lain voimassaolon jatkaminen on välttämätöntä ja oikeasuhtaista. Perustuslain säännöksistä eduskunnan tiedonsaantioikeuksiin valtioneuvostolta liittyen palautuu se, että eduskunnalla lainsäätäjänä tulee olla käytössään hallituksen esityksestä ja mahdollisesti myös muulla tavalla saatava riittävä tietopohja lakia säätäessään.

Välttämättömyysedellytys tarkoittaa myös sitä, että lainsäädännön voimassaolon kesto on rajattava niin lyhyeen kuin mahdollista. Oman arvioni mukaan hallituksen esityksen perustelut koskien lain voimassaolon jatkamista kahdella vuodella ovat verraten niukat. Kun ollaan tekemisissä väliaikaiseksi tarkoitetun lainsäädännön kanssa ja sen voimassaoloa jatketaan, on pohdittava myös sitä, missä määrin lain voimassaolo normalisoituu ja alkaa muuttua pysyvää

tilannetta muistuttavaksi. Tämä voi asettaa, myös perustuslailliselta kannalta, keskustelunalaiseksi kysymyksen sääntelyn luonteesta väliaikaisena poikkeuksena. Samalla on kuitenkin mielestäni selvää, että välikaista lainsäädäntöä on voitava väliaikaisena jatkaa, jos edellytykset sille ovat olemassa.

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

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

Tämän lain voimassaoloaikaan perustuslakivaliokunta ei ole esittänyt mitään ehdotonta kantaa. Se on nimenomaan korostanut kysymyksen palautuvan siihen, että lain ja myös sen voimassaoloajan välttämättömyys voidaan perustella. Valiokunta on myös viitannut siihen, että lain voimassaoloajan arvioinnissa vailla merkitystä ei ole lain säätämisen ja sen soveltamisen aloittamisen kaksivaiheisuus eikä se, että lain 3 §:n mukaista päätöstä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta ei lain tähänastisen voimassaolon aikana ole tehty.

Pidän hallituksen esitystä tältä osin jossain määrin sisäisesti ristiriitaisena. Yhtäältä siinä todetaan, että lain välttämättömyyttä on tarpeen arvioida säännöllisesti ja toisaalta lakia esitetään jatkettavaksi kahden vuoden ajaksi. Lain voimassaolon välttämättömyyden arvioimien kahden vuoden päästä asettaa voimassaololle varsin kauas, myös seuraavan eduskunnan aikaan, ulottuvan vaikutuksen ottaen huomioon myös jatkuvasti muuttuvan turvallisuustilanteen ja oikeustilan kehityksen.

Oikeudellinen arviointikehikko ei ole havaintojeni mukaan muuttunut merkittävästi sitten nyt muutettavan lain säätämisen ja perustuslakivaliokunnan annettua sitä koskevasta ehdotuksesta lausuntonsa. Syksyn 2026 aikana saataneen ratkaisut Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut Puolaa, Latviaa ja Liettuaa koskevissa asioissa (R.A. ja muut v. Puola, 42120/21; H.M.M. ja muut v. Latvia, 42165/21; C.O.C.G. ja muut v. Liettua, 17764/22). Niiden myötä

voidaan saada selkoa Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta suomalaisen lainsäädännön ja sen soveltamisen edellytyksiin liittyen. EU-oikeuden muutosta on kuvattu hallituksen esityksessä.

Kuten edellisessäkin hallituksen esityksessä, nyt on selostettu komission 11.12.2024 antamaa tiedonantoa Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM (2024) 570 final). Tiedonannossa todetaan, että jäsenvaltiot voivat sen perusteella ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen ulkoisilta uhilta ja viitataan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohtaan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 72 artiklaan. Jäsenvaltiot voivat sen mukaan jatkuvan ja vakavan uhkan perusteella vedota perussopimuksen määräyksiin mennäkseen poikkeuksellisesti pidemmälle kuin muutoin EU-oikeudessa säädetään. Niiden tulee kuitenkin noudattaa EU:n lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja periaatteita mukaan lukien palautuskielto. Perustuslakivaliokunta on todennut, että vaikka komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä EU-oikeudellisista reunaehdoista. Tiedonannolla on merkitystä oikeudellisena lähteenä tulkittaessa EU-oikeutta ja EU:n perusoikeuskirjan mukaisia oikeudellisia reunaehtoja.

On kuitenkin huomattava, että myös tiedonannon valossa lainsäädännöllisten toimenpiteiden on oltava välttämättömiä, kohdennettuja ja kulloisiinkin olosuhteisiin mukautettuja ja että nämä vaatimukset koskevat myös toimenpiteen ajallista ulottuvuutta. Siinä niin ikään korostetaan EU-velvoitteiden noudattamisen merkitystä. Erityisesti mietintövaliokunnan tehtävänä on esittää myös EU-oikeuden kannalta tarkastelua esityksen EU-oikeudenmukaisuudesta. Perustuslakivaliokunta on jo aikaisemmin viitannut tarpeeseen tutkia sitä, missä määrin Euroopan unionin oikeudesta olisi tulkittavissa elementtejä, joiden perusteella nyt muutettavaa lakia voitaisiin pitää Euroopan unionin oikeuden mukaisena. Tämä näkökulmasta on mielestäni edelleen relevantti.

Lopuksi kiinnitän huomiota myös siihen, että perustuslakivaliokunta on lakia edellisen kerran muutettaessa kehottanut eduskunnassa hallintovaliokuntaa arvioimaan eduskunnan asemaa nyt muutettavaksi aiotun lain mukaisissa menettelyissä sekä sitä, ovatko eduskunnan vaikutusmahdollisuudet lain 3 §:n mukaisissa menettelyissä riittäviä. Hallintovaliokunnan mietintöön sisältyy laajahko arviointi asiasta (HaVM 14/2025 vp). Hallintovaliokunta on päätynyt siihen, että eduskunnan osallistamista koskevaa sääntelyä on voimassa olevaa lakia säädettäessä harkittu tarkoin, ja katsonut, että valittu ratkaisu täyttää ne vaatimukset, joita eduskunnan osallistamiselta voidaan poikkeuksellisen nopeaa päätöksentekoa ja siihen perustuvaa operatiivista toimintaa edellyttävissä käytännön tilanteissa edellyttää. Nyt käsillä olevan ehdotuksen osalta on huomattava, että se ehdotetulla tavalla jatkuisi eduskuntavaalien jälkeiseen aikaan ja siten myös toimitusministeristön oloihin.

Oikeuskansleri Janne Salminen