Ulkoministeriö
Utrikesministeriet

VN/27872/2026
VN/27872/2026-UM-2

29.9.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Ulkoministeriön asiantuntijalausunto hallituksen esityksestä HE 148/2026 vp eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt ulkoministeriön kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 148/2026 vp).

Ulkoministeriö arvioi hallituksen esitystä Suomen ulko- ja turvallisuuspolitiikan sekä Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden näkökulmasta. Ministeriö viittaa soveltuvin osin perustuslakivaliokunnalle 7.4.2025 (VN/10447/2025-UM-1) ja hallintovaliokunnalle 17.4.2025 (VN/11658/2025-UM-1) antamiinsa asiantuntijalausuntoihin.

Esityksessä ehdotetaan lain (482/2024) voimassaolon jatkamista 31.12.2028 saakka muuttamatta lain aineellista sisältöä. Ulkoministeriö pitää voimassaolon jatkamista esityksessä kuvatun turvallisuustilanteen perusteella ulko- ja turvallisuuspoliittisesti perusteltuna. Samalla ministeriö korostaa, ettei kansallinen poikkeuslakimenettely muuta Suomen kansainvälisiä velvoitteita. Lain voimassaolon ja sen keston välttämättömyyttä sekä sääntelyn suhdetta näihin velvoitteisiin on arvioitava myös nyt esitetyn jatkamisen yhteydessä.

Ulko- ja turvallisuuspoliittiset näkökohdat

Suomen turvallisuusympäristö on muuttunut perustavanlaatuisesti ja pitkäkestoisesti. Venäjän laaja-alainen vaikuttaminen Euroopassa on lisääntynyt, ja erityyppisiä kyber-, hybridi- ja sabotaasitoimia on nähty Euroopassa laajasti. Korostunut hybridiuhkatilanne on osa Venäjän hyökkäyssodasta johtuvaa turvallisuustilannetta. Välineellistetty maahantulo on yksi hybridivaikuttamisen keinoista, joihin Suomen on voitava varautua ennakolta.

Ulkoministeriö on aiemmassa lausunnossaan katsonut, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki vahvistaa Suomen kansallista turvallisuutta ja nostaa kynnystä käyttää välineellistettyä maahantuloa Suomeen kohdistuvan painostamisen keinona. Maahantulon välineellistämiseen on samalla tarpeen vastata laaja-alaisesti poliittisin, operatiivisin, oikeudellisin, diplomaattisin ja taloudellisin keinoin sekä yhteistyössä EU-kumppaneiden ja Nato-liittolaisten kanssa. Suomen itäraja muodostaa samalla osan EU:n ulkorajasta ja Naton Venäjän-vastaisesta rajasta, minkä vuoksi Suomen kyvyllä vastata rajaturvallisuuteen on kansallista turvallisuutta laajempaa eurooppalaista ja liittokunnan turvallisuuteen liittyvää merkitystä.

Keväällä 2026 annetussa valtioneuvoston ajankohtaisselonteossa ulko- ja turvallisuuspoliittisen toimintaympäristön muutoksesta (valtioneuvoston julkaisuja 2026:25) todetaan muun muassa, että merkittävin turvallisuustilannetta leimaava tekijä on Venäjän aggressiivinen ja imperialistinen toiminta sen pyrkiessä suurvalta-asemansa ja etupiirinsä palauttamiseen sekä alueensa laajentamiseen. Venäjä muodostaa pitkäkestoisen uhan euroatlanttiselle turvallisuudelle. Sotilaalliseen voimankäyttöön tai sillä uhkaamiseen Suomea vastaan on varauduttava. Venäjä jatkaa asevoimiensa kehittämistä ja vahvistamista sotilaallisen voimansa kasvattamiseksi myös Suomen rajojen läheisyydessä. Venäjän laaja-alainen vaikuttaminen Euroopassa on lisääntynyt. Kriittiseen infrastruktuuriin kohdistuneita kyber-, hybridi- ja sabotaasitoimia on havaittu laajasti Euroopassa. Vihamielisillä toimilla Venäjä pyrkii testaamaan Naton ja Euroopan unionin reagointikykyä ja yhtenäisyyttä, vaikuttamaan eurooppalaisten valtioiden päätöksentekoon, heikentämään tukea Ukrainalle sekä horjuttamaan kansalaisten turvallisuudentunnetta. Jännitteiden ja sotilaallisen läsnäolon lisääntyminen ja Venäjän vahingollinen käytös näkyvät yhä selvemmin myös Itämeren alueella.

Ulkoministeriö katsoo, että hallituksen esitysluonnoksessa esitetty arvio turvallisuustilanteesta on tämän kanssa yhdenmukainen. Ulkoministeriö yhtyy myös esitysluonnoksen arvioon välineellistetyn maahantulon uhan jatkuvuudesta. Esitysluonnoksen mukaan välineellistetyn maahantulon uhka Suomen itärajalla jatkuu korkeana, eikä käytettävissä olevien tietojen perusteella ole viitteitä siitä, että Venäjän viranomaiset olisivat muuttaneet Suomen vastaisella rajalla toimintamalliaan tai aikomuksiaan. Rajanylityspaikkojen sulkeminen on toistaiseksi ollut riittävä toimenpide pysäyttämään välineellistetyn maahantulon, mutta uhkan ei arvioida poistuneen eikä turvallisuustilanteen nopeasti paranevan. Se, ettei lakia ole toistaiseksi ollut tarpeen soveltaa, ei vähennä sen turvallisuuspoliittista merkitystä. Lain voimassaololla voidaan osaltaan ylläpitää ennaltaehkäisevää vaikutusta ja nostaa kynnystä käyttää välineellistettyä maahantuloa Suomeen kohdistuvan painostamisen keinona.

Kansainväliset velvoitteet ja poikkeuslakimenettely

Ulkoministeriö korostaa aiemmassa lausunnossaan todetun mukaisesti, että kansainväliset ihmisoikeussopimukset ovat erottamaton osa Suomen tukemaa kansainväliseen oikeuteen pohjautuvaa järjestelmää. Tämän yhteisesti hyväksytyn järjestelmän ylläpitäminen on myös Suomen välitön kansallinen turvallisuusintressi. Suomen turvallisuuden kannalta tarpeellisia ratkaisuja arvioitaessa on siten otettava huomioon myös niiden vaikutukset kansainvälisen oikeuden ja instituutioiden kestävyyteen.

Lain voimassaolon jatkaminen perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa poikkeuslakimenettelyssä ei vaikuta Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden sisältöön. Ulkoministeriö viittaa tältä osin aikaisempiin lausuntoihinsa ja erityisesti perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 26/2024 vp esitettyyn arvioon lain suhteesta palautuskieltoon, joukkokarkotuksen kieltoon, oikeuteen yksilölliseen harkintaan ja turvapaikan hakemiseen sekä näihin liittyviin menettelyllisiin takeisiin ja oikeussuojakeinoihin. Koska nyt ehdotetaan ainoastaan lain voimassaolon jatkamista eikä lain aineellista sisältöä muuteta, nämä lain sisältöön liittyvät kansainvälisoikeudelliset kysymykset säilyvät lähtökohtaisesti ennallaan.

Ulkoministeriö kiinnittää erityisesti huomiota ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen (SopS 18 ja 19/1990; sellaisena kuin se on myöhemmin muutettuna SopS 71 ja 72/1994, SopS 85 ja 86/1998, SopS 8 ja 9/2005, SopS 6 ja 7/2005, SopS 50 ja 51/2010, SopS 52 ja 53/2018 sekä SopS 45 ja 46/2021, Euroopan ihmisoikeussopimus) 2 ja 3 artikloihin perustuvaan palautuskieltoon. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä 3 artiklaan perustuva palautuskielto on ehdoton. EIS:n 13 artikla luettuna yhdessä 2 tai 3 artiklan kanssa edellyttää lisäksi maasta poistamisen yhteydessä tehokasta oikeussuojakeinoa ja, kun henkilö esittää perustellun väitteen siitä, että maasta poistaminen loukkaisi hänen 2 tai 3 artiklassa turvattuja oikeuksiaan, oikeussuojakeinolta lykkäävää vaikutusta. Ulkoministeriö viittaa näiltä osin aiemmissa asiantuntijalausunnoissaan esittämäänsä.

YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean suositus itärajaan liittyen

Ulkoministeriö saattaa perustuslakivaliokunnan tietoon YK:n rotusyrjinnän poistamista käsittelevän komitean (CERD) elokuussa 2026 antamat loppupäätelmät ja suositukset Suomen yhdistetyistä 24.–26. määräaikaisraporteista (CERD/C/FIN/CO/24–26, kohdat 28 (b) ja 30 (a)). Loppupäätelmät ja suositukset on annettu kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) 9 artiklan mukaisessa määräaikaisraportointimenettelyssä. Hallituksen esityksessä ei käsitellä tätä lausuntokierroksen päättymisen jälkeen annettua suositusta.

Komitea tunnustaa Suomen kohtaamat turvallisuushaasteet, mukaan lukien tilanteen itärajalla. Se esittää tästä huolimatta huolensa viimeaikaisten muita kuin Suomen kansalaisia koskevien lainsäädäntömuutosten yhteisvaikutuksista ja mainitsee nimenomaisesti väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain.

Komitea suosittelee, että Suomi arvioi uudelleen kyseisen lainsäädännön varmistaakseen, ettei se tarkoitukseltaan tai vaikutuksiltaan syrji rodun, ihonvärin, syntyperän taikka kansallisen tai etnisen alkuperän perusteella ja että pääsy turvapaikkamenettelyyn sekä palautuskiellon periaate turvataan kaikkina aikoina, myös itärajalla. Suositus ei rajoitu lain mahdollisen soveltamisen seurantaan, vaan kohdistuu myös lainsäädännön arviointiin.

Kyseinen suositus täydentää ulkoministeriön aiemmissa lausunnoissa esiin tuomia YK:n kidutuksen vastaisen komitean Suomea koskevia loppupäätelmiä ja suosituksia (CAT/C/FIN/CO/8). Myös niissä korostetaan asianmukaisia oikeudellisia ja menettelyllisiä takeita kansainvälistä suojelua tarvitseville itäiselle maarajalle saapuville henkilöille heidän oikeudellisesta asemastaan ja saapumistavastaan riippumatta.

Oikeudellisen toimintaympäristön kehitys

Euroopan neuvoston ministerikomitean 15.5.2026 hyväksymässä muuttoliikettä ja Euroopan ihmisoikeussopimusta koskevassa poliittisessa Chişinău julistuksessa (CM(2026)99-final, erityisesti kohdat 6, 12 ja 37–40) tunnustetaan muuttoliikkeen välineellistämisen aiheuttamat erityiset haasteet valtioiden alueelliselle koskemattomuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle. Samalla vahvistetaan välineellistetyissä muuttoliikkeissä mukana olevien henkilöiden oikeus Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja muun eurooppalaisen ja kansainvälisen oikeuden mukaiseen suojaan. Julistuksessa korostetaan myös tehokkaita oikeussuojakeinoja, tarvittaessa lykkäävin vaikutuksin, ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen riippumatonta tehtävää Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkitsijana.

Ulkoministeriö pitää julistusta merkityksellisenä osoituksena jäsenvaltioiden yhteisestä näkemyksestä välineellistämisen turvallisuushaasteista. Kuten esityksessäkin todetaan, julistus ei kuitenkaan sido Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta oikeudellisesti. Poliittinen julistus ei muuta Euroopan ihmisoikeussopimuksen määräyksiä eikä muodosta itsenäistä oikeusperustaa niistä poikkeamiselle.

Ulkoministeriö pitää erityisen tärkeänä välineellistettyä maahantuloa koskevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kehityksen seuraamista.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuressa jaostossa ovat edelleen vireillä yksilövalitusasiat *C.O.C.G. ja muut v. Liettua* (nro 17764/22), *H.M.M. ja muut v. Latvia* (nro 42165/21) sekä *R.A. ja muut v. Puola* (nro 42120/21), jotka liittyvät Valko-Venäjän vastaisilla rajoilla vuosina 2021–2023 vallinneisiin tilanteisiin. Suomi on tehnyt asioissa kolmannen osapuolen kirjalliset ja suulliset sivuväliintulot. Sivuväliintuloissaan Suomi on painottanut, että Euroopan muuttunut turvallisuuspoliittinen ympäristö ja välineellistetyn maahantulon erityispiirteet hybridivaikuttamisen keinona tulisi ottaa huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa. Suomi on pitänyt tärkeänä, että välineellistetty maahantulo tunnistetaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä ja että yleissopimuksen soveltamisessa otetaan asianmukaisesti huomioon myös valtioiden täysivaltaisuuteen ja kansalliseen turvallisuuteen liittyvät näkökohdat.

Lisäksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on Suomea vastaan vireillä yksilövalitusasia *D. ja muut v. Suomi* (nro 16398/24), joka koskee valtioneuvoston vuosina 2023–2024 tekemiä peräkkäisiä päätöksiä Suomen ja Venäjän välisen maarajan rajanylityspaikkojen väliaikaisesta sulkemisesta ja päätösten vaikutuksista valittajien ihmisoikeuksien toteutumiseen.

Ulkoministeriö toteaa, että näissä asioissa annettavilla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuilla voi olla merkitystä myös väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain oikeudellisen arvioinnin ja mahdollisen soveltamisen kannalta. Ulkoministeriö pitää tämän vuoksi tärkeänä, että oikeuskäytännön kehitystä seurataan lain voimassaoloaikana.

Oikeustilan kehittymiseen vaikuttanee lähivuosina myös YK:n kansainvälisessä tuomioistuimessa (ICJ) käsittelyssä oleva Liettuan toukokuussa 2025 Valko-Venäjää vastaan nostama kanne, joka liittyy välineellistettyyn maahantuloon. Liettua perustaa kanteensa kansainvälisen järjestäytyneen rikollisuuden vastaisen YK:n yleissopimuksen (ns. Palermon yleissopimus) maahanmuuttajien salakuljetusta koskevaan lisäpöytäkirjaan (SopS 72 ja 73/2006) väittäen Valko-Venäjän tukeneen maahanmuuttajien laitonta salakuljetusta Liettuaan ja toiminnallaan vahingoittaneen Liettuan täysivaltaisuutta, turvallisuutta ja yleistä järjestystä sekä niiden salakuljetettujen maahanmuuttajien oikeuksia ja etuja, jotka ovat joutuneet kärsimään vakavista väärinkäytöksistä yrittäessään päästä Liettuan alueelle. Puola ja Venäjä ovat ilmoittaneet tekevänsä väliintulon kanteen käsittelyyn, ja EU on toimittanut huomiota tuomioistuimelle. Tuomioistuimen on ensi vaiheessa ratkaistava kysymys toimivallastaan. Jos kanne etenee pääasian käsittelyyn, siihen vaiheeseen päästäneen lähivuosien aikana.

Jos kansainvälisten lainkäyttö- ja tutkintaelinten tulevasta oikeuskäytännöstä ilmenee nyt käsiteltävänä olevan lain kannalta merkityksellisiä uusia oikeudellisia reunaehtoja, sääntelyn suhdetta Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin tai EU-oikeuteen on arvioitava uudelleen jo ennen sen voimassaolon päättymistä.

Voimassaoloajan jatkamisen arviointi

Ulkoministeriö pitää lain 482/2024 voimassaolon jatkamista turvallisuustilanteen perusteella perusteltuna. Perustuslakivaliokunta on aiemmin korostanut sekä lain että sen voimassaoloajan välttämättömyyden perustelemista (PeVL 14/2025 vp). Kahden vuoden jatkoa ei ministeriön näkemyksen mukaan voida pitää pelkän kestonsa vuoksi poissuljettuna, jos sen välttämättömyys voidaan osoittaa.

Ehdotus pidentäisi alun perin vuodeksi säädetyn lain kokonaisvoimassaoloajan noin neljään ja puoleen vuoteen. Arvioinnissa on tämän vuoksi tarkasteltava sekä kahden vuoden lisäajan perusteluja että poikkeuksen kokonaiskestoa. Poikkeuslakien välttämisen periaate ja poikkeuksen rajaaminen mahdollisimman kapeaksi korostavat tarvetta selvittää, voidaanko tavoitteet saavuttaa perustuslain kanssa sopusoinnussa olevalla sääntelyllä. Merkitystä on myös sillä, kuinka usein eduskunta saa mahdollisuuden arvioida sääntelyn jatkuvaa tarvetta ajantasaisen selvityksen pohjalta.

Lain voimassaolon jatkaminen on erotettava lain 3 §:n mukaisen rajoituspäätöksen tekemisestä. Jatkaminen ei merkitse, että rajoituspäätöksen edellytykset olisivat täyttyneet. Mahdollinen soveltaminen edellyttää erikseen laissa säädettyjen edellytysten, mukaan lukien välttämättömyyden, muiden keinojen riittämättömyyden ja oikeasuhtaisuuden, arvioimista. Soveltamispäätöksen ja yksittäisten toimenpiteiden kansainvälisoikeudelliset reunaehdot on otettava huomioon myös tällöin.

Ulkoministeriö viittaa perustuslakivaliokunnan kantaan, jonka mukaan myös pelkkä voimassaolon jatkaminen on käsiteltävä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä (PeVL 14/2025 vp). Ehdotetun jatkoajan ja kiireellisen menettelyn valtiosääntöisten edellytysten lopullinen arviointi kuuluu perustuslakivaliokunnalle.

Ulkoministeriö pitää tärkeänä, että turvallisuustilanteen, kansainvälisten valvontaelinten kannanottojen ja oikeuskäytännön kehitystä seurataan lain koko voimassaoloajan. Sääntelyn arviointia ja tarvittavia muutoksia ei voida lykätä lain voimassaolon päättymiseen, jos muutostarve ilmenee tätä ennen.

Yksikönpäällikkö Anu Konttinen
Turvallisuuspolitiikan ja kriisinhallinnan yksikkö

Yksikönpäällikkö Krista Oinonen
Ihmisoikeustuomioistuin- ja -sopimusasioiden yksikkö

Jakelu Eduskunnan perustuslakivaltiokunta

Tiedoksi UM/UMI-00, VSI-00, AVS-POL, AVS-PAL, POL-01, POL-03, POL-40, ASO-01, ASO-02, ASO-30, OIK-01, OIK-02, OIK-10, OIK-20, OIK-40, OIK-50