Tuomas Ojanen
2.10.2026

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

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

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2028 asti. Lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 31.12.2026.
2. Esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä käsittelevässä jaksossa katsotaan, että lakiehdotusta voidaan pitää nyt ehdotettavan voimassaolon jatkamisen jälkeen perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Esityksestä ilmenevillä perusteilla hallitus katsoo, että esitys on käsiteltävä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä, ja että asiassa on pakottavia syitä hyväksyä esitys 73 §:n 2 momentissa säädetyssä kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä.

Arvio

3. Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) tuli voimaan 22.7.2024 ja oli alun perin voimassa vuoden. Laki on säädetty perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslakiin perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa ns. kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Laki on näin ollen ns. poikkeuslaki.
4. Vuonna 2025 lain voimassaoloa jatkettiin 31.12.2026 asti (368/2025). Myös voimassaoloa jatkanut laki säädettiin poikkeuslakina perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisessa ns. kiireellisessä perustuslain säätämisjärjestyksessä. Myös tämä laki on siten ns. poikkeuslaki.
5. Nyt arvioitavassa esityksessä on kysymys viime vuoden tapaan poikkeuslakina säädetyn lain voimassaolon jatkamisesta kahdella vuodelle aina vuoden 2028 loppuun asti. Lakiehdotuksen myötä lain voimassaoloa jatkettaisiin huomattavasti pidemmäksi ajaksi aiempiin lakeihin verrattuna. Lakiehdotuksen merkitsemä poikkeus perustuslakiin on siten ajallisella ulottuvuudella huomattava. Alun perin määräaikaisesta poikkeuksesta perustuslakiin on tulossa pikemminkin pysyvä lakiehdotuksen myötä.
6. Lisäksi voimassaolon jatkaminen vuoden 2028 loppuun asti ulottaisi lain voimassa olon kevään 2027 eduskuntavaalien yli ja sitä myöden eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin ja yleensä tulevalle vaalikaudelle.
7. Laissa on säädetty 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. Lakia ei ole toistaiseksi sovellettu. Sitä vastoin valtioneuvosto on rajavartiolain 16 §:n mukaisilla päätöksillään sulkenut kahdeksan itärajan rajanylityspaikkaa 15.12.2023 alkaen ja kolme huvialuksille tarkoitettua rajanylityspaikkaa 15.4.2024 alkaen sekä keskittänyt kansainvälisen suojelun hakemisen Suomen ulkorajoilla avoinna oleville lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille. Valtioneuvosto uudisti päätöksensä kesäkuussa 2026 (SM/2026/42), ja se on voimassa toistaiseksi.

8. Esityksessä lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia. Myöskään perustuslaissa ja yleisemmin Suomen valtiosäännössä kuin Suomea velvoittavissa kv. ihmisoikeussopimuksissa Euroopan ihmisoikeussopimuksesta alkaen sekä EU-oikeudessa ei ole tapahtunut sellaisia muutoksia, jotka antaisivat aiheen arvioida oikeudellisesti toisin kuin vuosina 2024 ja 2025 lain ja sen voimassaolon jatkamisen suhdetta perustuslakiin, kv. ihmisoikeussopimuksiin ja EU-oikeuteen.
9. Näin ollen uudistan sellaisinaan aiemmat lausuntoni laista ja sen voimassaolon jatkamista vuoden 2026 loppuun saakka koskevasta laista perustuslakivaliokunnalle ja hallintovaliokunnalle.
10. Katsoin lausunnoistani tarkemmin ilmenevillä perusteilla, ettei lakia olisi alun perinkään pitänyt käsitellä perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista, ja että tämän takia myöskään lain voimassaolon jatkamista tarkoittanutta lakia ei olisi voitu käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä.
11. Katsoin myös lausunnoissani, ettei lain hyväksyminen poikkeuslakina poista ristiriitaa yhtäältä lain ja sen voimassaolon jatkamista koskevan lain sekä toisaalta kv. ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden välillä.
12. Etenkin hallintovaliokunnalle antamissani lausunnoissa olen tuonut esiin, että EU-tuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EU-oikeudella on etusija kaikkeen kansalliseen oikeuteen, ml. perustuslaki, nähden ristiriitatilanteessa (ks. esim. *Križan* ym., C-416/10, EU:C:2013:8, 70 kohta), ja että EU-oikeuden etusija on niin ”olennainen ominaisuus”, ettei sitä voida heikentää edes vetoamalla kansallisen perustuslain säännöksiin. Kuten EU-tuomioistuin on toistuvasti todennut:

> ”Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen, joka on unionin oikeusjärjestyksen olennainen ominaisuus (ks. lausunto 1/91, 14.12.1991, Kok., s. I-6079, Kok. Ep. XI, s. I-565, 31 kohta ja lausunto 1/09, 8.3.2011, Kok., s. I-1137, 65 kohta), mukaan se, että jäsenvaltio vetoaa kansallisen oikeutensa säännöksiin, edes perustuslain tasoisiin säännöksiin, ei voi heikentää unionin oikeuden vaikutusta tämän jäsenvaltion alueella (ks. mm. asia 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, tuomio 17.12.1970, Kok., s. 1125, 3 kohta ja asia C-409/06, *Winner Wetten*, tuomio 8.9.2010, Kok., s. I- 8015, 61 kohta)” (Tuomio *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, kohta 59).
>
> Lisäksi eduskunnan hallintovaliokunnalle 25.4.2025 antamassani lausunnossa käsittelin sitä, onko lain ja sen voimassaolon jatkamisen EU-oikeudellisen arvioinnin kannalta merkityksellinen komission 11.12.2024 antama tiedonanto (*communication*) Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla

(COM(2024) 570 final). Totesin, että (i) EU-tuomioistuin on erikseen todennut tiedonannoista, etteivät ne ole oikeudellisesti sitovia ja velvoittavia[1]; että EU-tuomioistuin on nimenomaisesti kieltäytynyt antamasta komission tiedonannoille oikeusvaikutuksia;[2] ja että EU-tuomioistuin on saattanut jopa kumota komission tiedonantoja SEUT 263 artiklan mukaisessa kumoamiskannemenettelyssä muun muassa tilanteessa, jossa komission tiedonanto on pyrkinyt lisäämään jäsenvaltioiden EU-oikeudellisia velvoitteita siihen nähden mitä nämä velvoitteet ovat olleet jäsenvaltioita sitovan ja velvoittavan direktiivin nojalla.[3] Tiedonanto ei siis vaikuta oikeudelliseen arvioon siitä, että laki ja sen voimassaolon jatkaminen ovat ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.

13. Oikeudellisia perusteita arvioida toisin kuin aiemmissa lausunnoissani lain ja sen voimassaolon jatkamisen suhdetta perustuslakiin, kv. ihmisoikeussopimuksiin ja EU-oikeuteen ei siis ole. Näin ollen katson, ettei käsillä olevaa lakiehdotusta voida käsitellä perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista.
14. Kannastani seuraa, ettei ole tarpeellista arvioida sitä, esitetäänkö arvioitavassa esityksessä riittäviä perusteita sille, että lakiehdotuksen kiireelliseksi julistamiselle on poikkeuksellisesti välttämätön tarve ja että kyseessä on myös pakottava tilanne.
15. Totean kuitenkin, että esityksen laatijan perusteluvelvollisuus lakiehdotuksen voimassaolon jatkamisen välttämättömyydelle vuoden 2028 loppuun asti on vieläkin korkeammalla kuin voimassa olevaa lakia alun perin säädettäessä ja sen voimassaoloa jatkettaessa tämän vuoden loppuun saakka. Perusteluvelvollisuutta korottaa se, ettei lakia ole ollut välttämätöntä soveltaa; että käsillä oleva lakiehdotus jatkaisi alun perin vain vuoden määräajaksi säädetyn lain voimassaoloa aina vuoden 2028 loppuun asti ja sitä myöden pitkälle kevään 2027 eduskuntavaalien jälkeiselle vaalikaudelle.

---

[1] Ks. esim. asia C-360/09, *Pfleiderer*, tuomio 14.6.2011, Kok., s. I-5161, 21 kohta. Ks. myös tuomio 13.12.2012, *Expedia*, C-226/11, EU:C:2012:795, 29 kohta.

[2] Ks. esim. tuomio 13.12.2012, *Expedia*, C-226/11, EU:C:2012:795, 31 kohta. Tältä osin tiedonannot eroavat SEUT 288.5 kohdassa mainituista oikeudellisesti sitomattomista suosituksista (*recommendations*), jotka kansallisten tuomioistuinten on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan otettava huomioon, kun kansalliset tuomioistuimet ratkaisevat niiden käsiteltäviksi saatettuja asioita, erityisesti silloin, kun suositusten avulla selvennetään niiden toteuttamiseksi annettujen kansallisten säännösten tulkintaa tai kun niiden tarkoituksena on täydentää unionin sitovia säännöksiä (ks. esim. tuomio *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, 18 kohta ja tuomio *Altair Chimica*, C-207/01, EU:C:2003:451, 41 kohta). Suosituksilla voi näin ollen olla vaikutusta oikeudellisesti sitovien säännösten tulkinnassa. Suositusten tulkitavaikutus ei voi kuitenkaan merkitä poikkeamista sitovan ja velvoittavan oikeuden, kuten direktiivien tai kansallisten lakien, säännöksistä tai olla muutoin vastoin lakia (*contra legem*). Selvää on, etteivät suositukset sellaisenaan voi luoda oikeuksia tai velvollisuuksia yksityisille oikeussubjekteille tai jäsenvaltioille, ja etteivät tuomioistuimet voi soveltaa suoraan suosituksia lainkäyttöratkaisujensa perusteena.

[3] Ks. esim. asia C-325/91, *Ranska v. komissio*, tuomio 16.6.1993, Kok. 1993, s. I-3283, Kok. Ep. XIV, s. I-251. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanteen kohteena voivat olla niiden luonteesta tai muodosta riippumatta kaikki toimielinten antamat määräykset ja säännökset, joilla on tarkoitus olla oikeusvaikutuksia (asia 22/70, *komissio v. neuvosto*, tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, 42 kohta ja asia C-325/91, *Ranska v. komissio*, tuomio 16.6.1993, Kok. 1993, s. I-3283, Kok. Ep. XIV, s. I-251, 9 kohta). Oikeudellisesti sitomattomat ja velvoittavat tiedonannot voivat siis olla kumoamiskanteen kohteena, jos tiedonannolla tavoiteltaisiin oikeusvaikutuksia. Vastaavasti kansallinen tuomioistuin voi pyytää SEUT 267 artiklassa tarkoitettua ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta tiedonannon pätevyydestä, jos tiedonannolla tavoiteltaisiin oikeusvaikutuksia.

16. Etenkin näistä arvioinnin lähtökohdista hallituksen esityksen perustelut lain voimassaolon jatkamiselle vuoden 2028 loppuun vaikuttavat niukoilta ja johtopäätöksenomaisilta ilman riittäviä asiaperusteluja. Esityksessä lähinnä vain lakonisen oloisesti todetaan, että lain voimassaolo päättyy 31.12.2026, ja että tämän vuoksi on selvää, että lain voimassaolon jatkaminen keskeytyksettä perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa lainsäätämisjärjestyksessä edellyttää pykälän 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä. Lisäksi esityksessä todetaan, että lain säätämiseen johtanut turvallisuustilanne ja siihen kytkeytyneet perusteet nopeutetun menettelyn käyttämiselle eivät myöskään ole olennaisesti muuttuneet. Esityksessä tuodaan esiin, että tiedustelu- ja muiden turvallisuusviranomaisten arviot turvallisuustilanteesta perustelevat lain voimassaolon jatkamisen tarvetta vuoden 2028 loppuun saakka. Näitä arvioita ei ole tarkemmin selostettu, eikä niitä ole muutoinkaan käytettävissä, joten on mahdotonta arvioida tällaisten turvallisuusarvioiden merkitystä lain voimassaolon jatkamisen välttämättömyyden puolesta puhuvina seikkoina.

Muita seikkoja

17. Jos lain voimassaoloa jatketaan vuoden 2026 yli, perustuslain kannalta olisi perusteltua rajata lain voimassaolo nyt ehdotettua merkittävästi lyhyemmäksi niin, että kevään 2027 eduskuntavaalien jälkeen muodostettava uusi hallitus pääsisi arvioimaan lain voimassaolon jatkamisen tarvetta ja – jos hallitus esittäisi voimassaolon jatkamista – uusi eduskunta, ml. uusi perustuslakivaliokunta, pääsisi arvioimaan lain voimassaolon jatkamisen välttämättömyyttä.
18. Hallintovaliokunta katsoi mietinnössään HaVM 14/2025 vp lakiehdotuksesta lain voimassa olon jatkamisesta vuoden 2026 loppuun saakka, että lain mukaisessa päätöksenteossa ei ole kyse säädösvallan siirtämisestä valtioneuvostolle esimerkiksi perustuslain 23 §:ää vastaavalla tavalla, ja että tämän vuoksi eduskunnalle ei ole säädetty varsinaista päätöksen jälkitarkastusoikeutta. Hallintovaliokunta myös totesi, että valtioneuvosto voi lain mukaan päättää toimenpiteistä vain, jos ne ovat välttämättömiä ja oikeasuhtaisia, ja että lain mahdollisessa soveltamistilanteessa valtioneuvoston päätöksen välttämättömyys tulisi mietinnössä kuvatulla tavalla arvioitavaksi useassa yhteydessä. Lisäksi hallintovaliokunnan mukaan voimassa olevassa laissa säädetty eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeus käytännössä tarkoittaa eräänlaista valtioneuvoston päätöksen jälkivalvontaa, vaikka menettely ei sellaisenaan vastaa valmiuslain (1552/2011) mukaista jälkitarkastusta, jossa eduskunta voi kumota valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen.
19. Lain voimassaolon jatkaminen nyt käsillä olevalla lakiehdotuksella aina vuoden 2028 loppuun saakka ja sitä myöden pitkälle kevään 2027 eduskuntavaalien jälkeisille valtiopäiville ja ylipäätään seuraavalle vaalikaudelle kuitenkin korostaa tarvetta turvata eduskunnan asema ja vaikutusmahdollisuudet. Perustuslain kannalta olisi perusteltua sisällyttää lakiin eduskunnan aseman ja vaikutusmahdollisuuksien turvaamiseksi valtioneuvoston päätöstä koskeva jälkitarkastusmekanismi, jonka myötä

eduskunta saisi reaalisen mahdollisuuden päättää, saako valtioneuvoston päätös jäädä voimaan vai onko se kumottava osittain tai kokonaan.