Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori 1.10.2026

LAUSUNTO EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ EDUSKUNNALLE LAIKSI VÄLIAIKAISISTA TOIMENPITEISTÄ VÄLINEELLISTETYN MAAHANTULON TORJUMISEKSI ANNETUN LAIN 7 §:N MUUTTAMISESTA (HE 148/2026 VP)

Eduskunnan perustuslakivaliokunnan pyytämänä lausuntona otsikossa mainitusta hallituksen esityksestä esitän kunnioittavasti seuraavan.

Yleistä

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2028 asti. Lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia. Esityksen tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakavimpiin tilanteisiin. Ehdotettu laki on tarkoitettu tulemaan voimaan viimeistään 31.12.2026.

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) tuli voimaan 22.7.2024. Se oli alun perin voimassa vuoden lain voimaantulosta. Lain voimassaoloa jatkettiin 31.12.2026 saakka (L 368/2025). Nyt arvioitavassa esityksessä tämän poikkeuslain voimassaoloa ehdotetaan jatkettavaksi kahdella vuodella. Poikkeuslaissa säädetään edellytyksistä, joiden 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. Lain tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakavimpiin tilanteisiin. Lakia ei ole toistaiseksi sovellettu.

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustuslain 73 §:n mukaisena rajattuna poikkeuksena perustuslaista (PeVL 29/2024 vp, PeVL 26/2024 vp). Myös voimassaoloa jatkanut laki käsiteltiin perustuslakivaliokunnassa (PeVL 14/2025 vp).

Nyt arvioitavana olevassa hallituksen esityksessä on kyse poikkeuslain voimassaolon määräaikaisesta jatkamisesta muuttamatta lain aineellista sisältöä. Asetelma on siten sama kuin tätä poikkeuslakia edellisen kerran eduskunnassa käsiteltäessä. Näin ollen myös valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin perusasetelma on aiempaa vastaava. Olen antanut perustuslakivaliokunnalle tästä poikkeuslaista aiemmin kaksi lausuntoa (6.6.2024 ja 9.4.2025). Viittaan mainituissa lausunnoissa esittämiini näkökohtiin soveltuvin osin toistamatta esimerkiksi kaikkia asian valtiosääntöoikeudellisia arviointiperusteita.

Esitykseen sisältyvä arviointi perusteineen

Esitykseen sisältyy vaikutusarviointia koskeva jakso (4). Jaksossa (s. 19) on todettu, että lain peruslähtökohdat ja siten niitä koskevat arviot keskeisistä vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin eivät ole muuttuneet aiemmasta. Myös muita toteuttamisvaihtoehtoja on käsitelty (jakso 5).

Esityksessä on lisäksi jakso (9) lakiehdotusten suhteesta perustuslakiin ja säätämisjärjestykseen. Jaksossa on käyty läpi yleisiä lähtökohtia perustuslakivaliokunnan tästä poikkeuslaista aiemmin antamien lausuntojen valossa, perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaista valtion täysivaltaisuutta ja lain voimassaoloaikaa. Esitystä on tarkasteltu myös perustuslain säätämisjärjestystä koskevan perustuslain 73 §:n kannalta. Hallitus katsoo, että lakia voidaan pitää myös nyt ehdotettavan voimassaolon jatkamisen jälkeen rajattuna poikkeuksena perustuslaista.

Perustuslakijaksoon sisältyvän yhteenvedon (jakso 9.5) mukaan laki on hyväksyttävä myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Lisäksi viitataan siihen, että hallintovaliokunta on arvioinut, että laki täyttää EU-lainsäädännön edellytykset.

Esityksen mukaan lain säätämisajankohdan tilanteeseen verrattuna oikeudellisessa viitekehyksessä ei ole tapahtunut muutoksia, joilla olisi vaikutusta lain sisältöön tai välttämättömyyteen välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Esityksessä nostetaan esille muun muassa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käsittelyssä olevat Puolaa, Latviaa ja Liettua koskevat tapaukset. Esityksessä myös viitaan kesäkuussa 2024 voimaantulleeseen EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen (maahanmuuttopakti) ja siihen kuuluvaan kriisi- ja force majeure -tilanteita koskevaan asetukseen (kriisiasetus). Lisäksi esille tuodaan komission tiedonanto (2024), jossa todetaan jäsenvaltioiden oikeus kansallisesti säätää toimista, joilla torjutaan muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyviä hybridiuhkia ja vahvistetaan turvallisuutta ulkorajoilla.

Esityksessä on myös käyty läpi Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden 15.5.2026 Chișinăussa hyväksymä muuttoliikettä ja Euroopan ihmisoikeussopimusta koskeva poliittinen julistus (CM(2026)99-final). Julistuksessa tunnustetaan maahantulon välineellistäminen erityisenä ilmiönä, joka voi aiheuttaa vakavia haasteita valtioiden alueelliselle koskemattomuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle sekä yleiselle järjestykselle. Samalla julistuksessa vahvistetaan, että välineellistetyissä muuttoliikkeissä mukana olevilla henkilöillä on oikeus Euroopan ihmisoikeussopimuksen sekä muun eurooppalaisen ja kansainvälisen oikeuden mukaisten oikeuksiensa kunnioittamiseen ja suojeluun. Julistusta voi pitää merkityksellisenä osoituksena Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden yhteisestä näkemyksestä muuttoliikkeen välineellistämisen asettamista uudenlaisista turvallisuushaasteista ja tarpeesta tarkastella niitä Euroopan ihmisoikeussopimusjärjestelmän yhteydessä. Chișinăun julistuksen osalta tulee kuitenkin ottaa huomioon, että se on poliittinen sitoumus, joka ei muuta Euroopan ihmisoikeussopimuksesta johtuvia oikeudellisia velvoitteita.

Esitykseen sisältyy myös kuvaus turvallisuusympäristöstä ja oikeustilasta (jakso 2). Esitetyn (s. 5–7) arvion mukaan turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla jatkuu jännitteisenä Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan takia. Esityksen mukaan on todennäköistä, ettei uhka lähiaikoina pienene, vaan Suomeen kohdistuvan hybridivaikuttamisen intensiteetti ja keinovalikoima vaihtelevat. Välineellistetyn maahantulon uhka Suomen itärajalla 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 yleistä järjestystä ja turvallisuutta sekä Suomen kansallista turvallisuutta. Mikään käytettävissä olevista tiedoista ei viittaa siihen, että Venäjän viranomaiset olisivat Suomen vastaisella rajalla muuttaneet toimintamalliaan tai aikomuksiaan. Esityksessä on myös todettu, että rajanylityspaikkojen sulkeminen on ollut toistaiseksi riittävä toimenpide, jolla välineellistetyn maahantulon ilmiö on kyetty pysäyttämään, eikä välineellistetty maahantulo ole toistaiseksi levinnyt rajanylityspaikkojen ulkopuolelle. Välineellistetyn maahantulon leviämistä rajanylityspaikkojen ulkopuolelle ei voida kuitenkaan poissulkea, ja rajaturvallisuuden ylläpitämiseen on välttämätöntä varautua riittävin voimassa olevin toimivaltuuksin kaikilla rajaosuuksilla.

Esityksessä (s. 7–8) on myös viitattu siihen, että heinäkuun lopulla 2026 noin kahdessa vuorokaudessa arviolta 50 000–70 000 henkilöä ylitti rajan Marokosta Espanjan Ceutan alueelle ilman maahantuloon vaadittavia asiakirjoja. Ceutan tapahtumat osoittavat esityksen mukaan, että sosiaalisessa mediassa levitetyn väärän tiedon avulla ihmisiä on mahdollista mobilisoida nopeasti suurin joukoin liikkeelle ja tilanteen pitäminen viranomaisten hallinnassa voi muodostua erittäin vaikeaksi.

Hallituksen käsityksen (s. 31) 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. Voimassaolon jatkamista pidetään esityksessä pituudeltaan perusteltuna suhteessa ajankohtaiseen turvallisuustilanteeseen ja sen kehitysarvioihin sekä voimassa olevaan oikeudelliseen viitekehykseen.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin lähtökohdat

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi säädettiin perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustuslain 73 §:ssä tarkoitetussa perustuslainsäätämisjärjestyksessä. Laki säädettiin siten voimaan poikkeuslakina. Perustuslakivaliokunta piti mahdollisena kansallisen poikkeuslain säätämistä, vaikka katsoi, ettei sääntely ole yhteensopivaa Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Valiokunnan mukaan ”Mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy perustuslakivaliokunnan mielestä 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 on laissa säädettävä toimivaltuuksista, joita etukäteen arvioituna voidaan pitää välttämättöminä edellä tarkoitetun vaaran torjumiseksi.” (PeVL 26/2024 vp, kappale 49.) Laki voitiin säätää perustuslain 73 §:n mukaisena rajattuna poikkeuksena perustuslaista (PeVL 29/2024 vp).

Edellisen kerran lain voimassaolon jatkamista koskevaa ehdotusta arvioidessaan perustuslakivaliokunta totesi poikkeuslakidoktriinin (ks. PeVM 10/1998 vp, s. 23/I) mukaisesti, että poikkeuslakimenettelyn käyttöön suhtaudutaan lähtökohtaisesti pidättyvästi ja perustuslaista tehtävien poikkeusten ala rajoitetaan mahdollisimman kapeaksi. Mahdolliset ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulee ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Poikkeukset perustuslaista on ensisijaisesti pyrittävä säätämään voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina, jos poikkeuslakeja ylipäätänsä käytetään kansallisissa yhteyksissä. Keskeistä perustuslakivaliokunnan mielestä joka tapauksessa on, että lain ja myös sen voimassaoloajan välttämättömyys voidaan perustella. (PeVL 14/2025 vp, kappale 20, 21.)

Perustuslakivaliokunnan mukaan valtion tulee pyrkiä takaamaan kansallinen turvallisuus sekä yleinen järjestys kaikissa olosuhteissa (PeVL 26/2024 vp, kappale 5, PeVL 16/2022 vp, kappale 10). Valiokunta on kiinnittänyt huomiota siihen, että kansainvälisen tapaoikeuden mukaan valtion keskeisiin etuihin suuntautuva vakava ja akuutti hätätilanne voi oikeuttaa kansainvälisen oikeuden muutoin asettamien velvoitteiden rikkomisen näiden keskeisten etujen varjelemiseksi. Valiokunnan käsityksen mukaan tämänkaltaisessa tilanteessa tulee kuitenkin kyetä osoittamaan, ettei vaihtoehtoa toteutettaville toimille ole (PeVL 26/2024 vp, kappale 11, ks. myös PeVL 14/2025 vp, kappale 12).

Perustuslakivaliokunta on käsillä olevaa poikkeuslakia säädettäessä ja sen voimassaoloa jatkettaessa katsonut myös, että lakiesityksen kiireelliseksi julistamiselle oli poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta ja että kysymyksessä oli myös pakottava tilanne (PeVL 14/2025 vp, kappale 29, PeVL 26/2024 vp, kappale 72).

Yleisarvio

Hallituksen esityksessä on selostettu asiassa olennaista kysymystä turvallisuustilanteesta ja oikeustilasta, mukaan lukien EU-oikeus ja kansainvälinen oikeus. Arvioinnin valtiosääntöoikeudelliset lähtökohdat on esitetty asianmukaisesti. Valtiosääntöoikeudelliset perusteet kiinnittyvät ennen muuta perustuslain 73 §:ään sekä perustuslakivaliokunnan aiempiin lausuntoihin tästä poikkeuslaista (PeVL 14/2025 vp, PeVL 29/2024 vp, PeVL 26/2024 vp). Asiassa on selvää, että lain voimassaolon jatkaminen laajentaa perustuslakiin tehtyä poikkeusta, minkä vuoksi asiasta on säädettävä perustuslain 73 §:n mukaisessa perustuslainsäätämisjärjestyksessä (ks. PeVL 14/2025 vp, kappale 24, 25).

Merkille pantavaa on, että esityksen sisältöä on merkittävässä määrin kopioitu edellisestä voimassaolon jatkamista koskeneesta esityksestä. Tämä selittynee osin sillä, että kyse on olennaisesti samasta asiasta ja sillä, että oikeustilassa ei ole tapahtunut merkittäviä muutoksia. Kuitenkin tilanteessa, jossa jälleen jatkettaisiin määräaikaisen poikkeuslain voimassaoloa, olisi tullut kiinnittää erityistä huomiota tilanteen erityisyyteen kytkeytyviin perusteluihin eli etenkin ehdotettuun kahden vuoden jatkoaikaan ja turvallisuustilanteen ja muiden syiden avaamiseen siten, että välttämättömyys tulisi riittävästi perustelluksi.

Esityksen keskeisenä ongelmana on se, että siinä nojataan turvallisuustilanteeseen pitkälti yksilöimättä tai voimatta yksilöidä tarkkoja valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisiä syitä poikkeuslain voimassaolon jatkamiselle. Perusteluja olisi tullut esittää yksilöidysti siitä, miksi edelleen on tarve tällä tavalla rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ja pitää samalla voimassa poikkeuslakia, jonka on todettu olevan Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta ongelmallinen (ks. PeVL 26/2024 vp). Samalla on todettava, että perustelujen epämääräisyys ja riittämättömyys tekee ongelmalliseksi myös perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaiseen täysivaltaisuuteen sekä kansalliseen turvallisuuteen nojautuvan argumentaation.

Kyseenalaiseksi asettuu myös perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisen kiiremenettelyn käytön perusteltavuus siihen nähden, onko mainitun menettelyn käytölle poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta ja kysymyksessä pakottava tilanne (ks. (PeVL 14/2025 vp, kappale 29, PeVL 26/2024 vp, kappale 72). Pelkästään se, että poikkeuslain voimassaolo päättyisi ilman kiiremenettelyä, ei nähdäkseni täytä tulkintakäytännössä asetettua vaatimusta poikkeuksellisesta välttämättömyydestä. Esityksen perusteella jää avoimeksi, mikä kaikkinensa on se poikkeuksellisesti välttämätön tarve ja pakottava tilanne, minkä vuoksi kiireelliseksi julistamiselle on myös nyt tarpeellista. Samalla on kuitenkin syytä panna merkille, että perustuslakivaliokunta totesi aiemmassa lausunnossaan, että ottaen huomioon välttämättömyydestä esitetty ja nykyisen lain voimassaoloaika ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittaman kiireellisen menettelyn käytölle ei ollut, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus äänten laskennassa toteutuu (PeVL 14/2025 vp, kappale 29). Kiiremenettelyn käytön perustavuuden kannalta vailla merkitystä ei nähdäkseni ole sekään, että ehdotetun jatketun voimassaolon kesto osuisi suurimmaksi osaksi seuraavan eduskunnan toimikaudelle.

Käsitykseni mukaan esityksessä mainitut vielä varsin tuoreet EU-instrumentit (komission tiedonanto ja maahanmuuttopakti) sinänsä mahdollistavat jäsenvaltioiden poikkeuksellisia toimenpiteitä ulkorajojensa turvaamiseksi välineellistettyä maahanmuuttoa vastaan. Perustuslakivaliokunta on todennut, että vaikka komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä EU-oikeudellisista reunaehdoista (PeVL 14/2025 vp, kappale 18). Syytä on kuitenkin korostaa, että mainitut instrumentit eivät salli jäsenvaltioiden rikkovan voimassa olevia EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden velvoitteita, vaan edellyttävät valtioiden kunnioittavan myös välineellistetyn maahanmuuton tilanteessa perusoikeuksia, mukaan lukien palautuskieltoa. Lisäksi sille, että odotettavissa on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisuja välineellistetyn maahantulon tilanteesta, ei ole nähdäkseni annettu riittävää merkitystä ehdotetun voimassaoloaja pidentämisen kannalta.

Mielestäni on edelleen syytä korostaa, että asiassa pyrittäisiin ihmisoikeus- ja EU-velvoitteiden mukaiseen ratkaisuun. Perustuslakijakson maininta siitä, että laki on hyväksyttävä myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta, on virheellinen. Lisäksi oikeustilan kannalta on harhaanjohtavaa vain tyytyä toteamaan esityksen tavoin, että hallintovaliokunta on arvioinut, että laki täyttää EU-lainsäädännön edellytykset. Laki ei muutu ihmisoikeuksien, EU-oikeuden ja perustuslain mukaiseksi sillä, että sen voimassaoloa jatketaan. Perus- ja ihmisoikeuksiin sitoutuneessa oikeusvaltiossa asianmukainen ratkaisu olisi nähdäkseni se, ettei lain

voimassaoloa jatkettaisi tai se, että lain sisältö saatettaisiin perus- ja ihmisoikeuksien mukaiseksi.

Esityksessä ei ehdoteta muutettavaksi poikkeuslain sisältöä. Esityksessä (s. 21) on todettu ongelmallisesti, että sääntelyn muuttamista ei voida pitää tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena. Määräaikaisen poikkeuslain voimassaolon jatkaminen ja vieläpä pidentämällä jatkoaikaa korostaa kuitenkin tarvetta arvioida sääntelyä siltä kannalta, miten ristiriita perustuslain kanssa olisi vältettävissä. Esitys ei toteuta poikkeuslakien välttämisen periaatteen mukaista lähtökohtaa siitä, että ristiriidat perustuslain ja lakiehdotuksen välillä tulisi ensisijaisesti poistaa lakiehdotukseen tehtävin muutoksin. Rajatun poikkeuksen vaatimuksen on esityksessä nähtävästi katsottu täyttyvän sillä, että laki säädetään edelleen voimaan määräajaksi. Pidän tätä ongelmallisena rajatun poikkeuksen doktriinin kannalta.

Mielestäni on tärkeää korostaa myös sitä, että koska poikkeuslain sisältöön ei ole esitetty muutoksia, myöskään siihen liittyvät oikeudelliset ongelmat eivät poistu. Huomio kiinnittyy tältä osin myös siihen, että perustuslakivaliokunta nosti edellisessä lausunnossaan esille, että oikeusturvamekanismien kehittäminen olisi omiaan kaventamaan perustuslaista tehtävää poikkeusta (PeVL 14/2025 vp, kappale 3). Hallintovaliokunnan oli perustuslakivaliokunnan mielestä syytä arvioida eduskunnan asemaa lain mukaisissa menettelyissä sekä sitä, ovatko eduskunnan vaikutusmahdollisuudet 3 §:n mukaisissa menettelyissä riittäviä (PeVL 14/2025 vp, kappale 33). Nähdäkseni mainitut huomiot ovat edelleen ajankohtaisia huolimatta hallintovaliokunnan mietintöön sisältyvästä tarkastelusta (ks. HaVM 14/2025 vp).

Käsittelyssä olevan hallituksen esityksen osalta valtiosääntöoikeudellisena kysymyksenä arvioitavaksi nousee keskeisesti määräaikaisen poikkeuslain voimassaolon jatkaminen ja ehdotetun lisäajan pituus. Tämän vuoksi esitän seuraavassa erikseen arviointia näistä seikoista.

Voimassaoloajan jatkaminen ja pituus

Esityksessä ehdotetaan poikkeuslain voimassaoloajan pidentämisestä kahdella vuodella 31.12.2028 asti. Esityksen perustuslakijaksossa (9.3) käsitellään kysymystä voimassaoloajan merkityksestä perustuslain 73 §:n mukaisen rajatun poikkeuksen näkökulmasta. Ehdotettua voimassaoloaikaa pidetään ajankohtaisen turvallisuustilanteen ja oikeudellisen viitekehyksen sekä niiden kehitysarvioiden perusteella perusteltuna ja välttämättömänä. Myös lain kokonaisvoimassaoloaikaa voidaan esityksen mukaan pitää välttämättömänä, kun otetaan huomioon, että turvallisuustilanteen muutos on osoittautunut pitkäaikaiseksi. Lain tarkoituksena toimia ennalta estävästi ja varmistaa, että nopeissa ja vakavissa tilannekehityksissä Suomi pystyy välittömästi torjumaan välineellistettyä maahantuloa. Kyse on siten ensisijaisesti varautumisesta vakaviin välineellistetyn maahantulon tilanteisiin. 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. Lain voimassaolo ei siten suoraan tarkoita sitä, että lakia joskus sovellettaisiin. 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 esityksen mukaan ole nähtävissä olennaisia muutoksia.

Poikkeuslakeja koskevan rajatun poikkeuksen opin mukaisesti poikkeus tulee rajata mahdollisimman tarkaksi ja vähäiseksi, jos poikkeuslakimenettelyyn joudutaan turvautumaan. Tällöin poikkeus on ensisijaisesti pyrittävä säätämään määräaikaiseksi. (HE 1/1998 vp, s. 125, PeVM 10/1998 vp, s. 22–23.) Perustuslakivaliokunnan käytännössä määräaikaisen poikkeuslain sallimiseen liittyy tavanomaisesti vaatimus perustuslain vaatimukset täyttävän lainsäädännön valmistelusta määräajan kuluessa (PeVL 61/2010 vp, s. 6, PeVL 25/2005 vp, s. 5, PeVL 46/2004 vp, s. 3, PeVL 67/2002 vp, s. 4, PeVL 66/2002 vp, s. 5, PeVL 61/2002 vp, s. 6). Pysyväisluonteisen poikkeuslain säätäminen on hyvin harvinaista ja edellyttää poikkeuksellisia syitä (PeVL 6/2009 vp, s. 16–17, PeVL 6/2006 vp, s. 3, PeVL 54/2005 vp, s. 4, PeVL 1a/1998 vp, s. 2).

Perustuslakivaliokunta ei ole nyt arvioitavana olevaa lakia aikaisemmin arvioidessaan nimenomaisesti kiinnittänyt huomiota lain voimassaoloajan täsmälliseen pituuteen. Valiokunta on aikaisemmin arvioinut erilaisissa sääntely-yhteyksissä määräaikaisten poikkeuslakien voimassaolon pituutta (ks. esim. PeVL 25/2005 vp, s. 5/I, PeVL 46/2004 vp, s. 3/II, PeVL 67/2002 vp, s. 4/I, PeVL 59/2001 vp, s. 2–3). Kyse on ollut esimerkiksi tilanteista, joissa määräaikaisen poikkeuslain voimassaolon aikana on tullut valmistella perustuslain vaatimuksen täyttävä pysyväisluonteinen lainsäädäntö (ks. esim. PeVL 25/2005 vp, s. 5/I, PeVL 67/2002 vp, s. 4/I). Aikaisemmasta käytännöstä ei arviointitilanteiden eroavaisuuksien vuoksi ole johdettavissa selkeää kannanottoa poikkeuslain voimassaoloajan pituuteen nyt käsillä olevassa erityislaatuisessa tilanteessa. Keskeistä perustuslakivaliokunnan mielestä on, että lain ja myös sen voimassaoloajan välttämättömyys voidaan perustella. (PeVL 14/2025 vp, kappale 21.) Perustuslakivaliokunta 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 (PeVL 14/2025 vp, kappale 22).

Määräaikaisuuden osalta on otettava huomioon se, että kyse olisi tilapäisenä säädetyn poikkeuslain voimassaolon jatkamisesta. Perustuslain esitöissä tai perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä ei ole otettu yksilöidysti kantaa siihen, minkä mittainen määräaikainen poikkeuslaki voi kestoltaan olla. Määräaikaisia poikkeuslakeja on sinänsä pidettävä valtiosääntöoikeudellisesti mahdollisina (ks. PeVL 14/2025 vp, kappale 23, PeVL 26/2024 vp, ks. myös PeVL 2/2024 vp, kappale 15–18, PeVL 29/2022 vp, kappale 6–7, 25) eikä poikkeuslain voimassaoloajan pituudelle ole täsmällisiä kriteerejä. Rajatun poikkeuksen opin vuoksi selvää kuitenkin on, että poikkeuslain tulee pysyä voimassaololtaan rajattuna. Mainituista oikeuslähteistä voi johtaa lähtökohdan, jonka mukaisesti tulisi selvästi perustella, miksi ehdotettu voimassaoloaika täyttää vaatimuksen poikkeuksen rajaamisesta välttämättömään. Lisäksi aiemman tulkintakäytännön perusteella voinee katsoa, että määräaikaisten poikkeuslakien tulisi olla voimassaololtaan lyhytkestoisia (ks. PeVL 54/2005 vp, PeVL 25/2005 vp, PeVL 46/2004 vp, PeVL 67/2002 vp, PeVL 59/2001 vp).

Arvioitavana oleva poikkeuslaki on jo nyt säädetty olevaan voimassa kahden ja puolen vuoden ajan. Aiemmin väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatkettiin noin puolellatoista vuodella. Nyt ehdotetaan kahden vuoden lisäaikaa. Merkille pantavaa siten on paitsi määräaikaisuuden toistuva jatkaminen myös lisäajan pidentyminen. Esityksessä (s. 21) on ongelmallisella tavalla todettu, että aiemman kaltaista lyhyttä lain voimassaoloajan jatkoa ei pidetty enää perusteltuna. Kun kysymys on perustuslain 73 §:n tarkoittamasta rajatusta poikkeuksesta, jota lain voimassaolon jatkaminen laajentaa,

esityksen hyväksyttävyyteen vaikuttaa paitsi voimassaolon jatkamisen pituus myös voimassaolon kokonaiskesto. Mikäli lain voimassaoloa jatkettaisiin ehdotetusti, muodostuisi poikkeuslain voimassaoloajaksi jo noin neljä ja puoli vuotta. Lain voimassaoloajan jatkaminen kahdella vuodella merkitsisi, että lain voimassaolon kokonaiskesto pitenisi merkittävästi.

Tällaisessa tilanteessa vaarana on, etenkin kun esityksen arvion mukaan taustalla oleva turvallisuusuhka on pitkäaikainen, että poikkeuslain voimassaolo lähestyy ketjuttamisen kautta tosiasiassa pysyväisluonteisuutta. Tällöin voidaan perustellusti kyseenalaistaa sääntelyn luonne väliaikaisena poikkeuksena. Mielestäni ehdotettua voimassaoloaikaa ei voi pitää edellytetyllä tavalla lyhyenä, kun ottaa huomioon kyseessä olevan poikkeuslain kokonaisvoimassaoloajan ja erityisluonteen sekä poikkeuslakidoktriinin. Poikkeuslakien välttämisen edellytystä ei ole asianmukaista kiertää säätämällä toistuvasti voimassaolon jatkamisesta. Voimassaolon pidentäminen tällä tavoin vaiheittain on ongelmallista myös rajatun poikkeuksen vaatimuksen kannalta.

Kiinnitän lisäksi huomiota siihen, että esityksessä jää riittämättömien ja ongelmallisten perustelujen varaan se, miksi voimassaoloa ehdotetaan pidennettäväksi juuri kahdella vuodella. Perusteena tältäkin osin käytetty turvallisuustilanne jää yksilöimättä. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on viittauksia myös kahden vuoden enimmäisvoimassaoloon (ks. PeVL 54/2005 vp, PeVL 46/2004 vp, PeVL 67/2002 vp), mutta mainittuja asiayhteyksiä on pidettävä jokseenkin nyt käsillä olevasta poikkeavina.

Myös välineellistettyä maahantuloa koskevan kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden kehityksen näkökulmastakin olisi perusteita lyhyemmälle voimassaololle. Huomionarvoista on se, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen on arvioitu antavan välineellistettyä maahantuloa koskevia ratkaisuja (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) vuoden 2026 loppuun mennessä tai vuoden 2027 alkupuolella. Lisäksi 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. Oikeustilan kehittymiseen vaikuttanee lähivuosina myös YK:n kansainvälisessä tuomioistuimessa käsittelyssä oleva Liettuan toukokuussa 2025 Valko-Venäjää vastaan nostama kanne, joka liittyy välineellistettyyn maahanmuuttoon.

Tuleva oikeuskäytäntö voi vaikuttaa oikeustilaan tavalla, jolla on merkitystä lain voimassaolon jatkamisen oikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta. Tämän oikeuskäytännön kehittymistä on siten tärkeää seurata ja sillä tulisi olla merkitystä väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain oikeudellisen arvioinnin, mahdollisen soveltamisen ja voimassaolon kannalta. Jos kansainvälisten lainkäyttö- ja tutkintaelinten tulevasta oikeuskäytännöstä ilmenee lain kannalta merkityksellisiä uusia oikeudellisia reunaehtoja, sääntelyn suhdetta Suomen kansainvälisiin velvoitteisiin tai EU-oikeuteen tulisi arvioida uudelleen jo lain voimassaolon aikana.

Huomionarvoista on lisäksi se, että ehdotetusta jatkoajasta suurin osa ulottuisi keväällä 2027 valittavan uuden eduskunnan toimikaudelle. Ehdotuksella siten sidottaisiin seuraavaa eduskuntaa tähän poikkeuslakijärjestelyyn. Menettelyyn toki kytkeytyy se, että hallitus arvioisi uudelleen lain voimassaoloa ja sisältöä ja antaisi tarvittaessa eduskunnalle esityksen lain muuttamisesta tai kumoamisesta, mikäli turvallisuustilanne tai oikeustila muuttuisi merkittävästi lain voimassaolon aikana. Esityksessä (mm. s. 30) on kuitenkin painotettu, että tällä hetkellä turvallisuustilanteessa ei ole nähtävissä olennaisia muutoksia.

Asiassa on joka tapauksessa olennaista perustella lain voimassaoloajan välttämättömyys. Esityksen keskeinen ongelma on juuri välttämättömyyden riittämätön perusteleminen. Esityksessä jää epäselväksi, mitkä ovat tarkkaan ottaen ne syyt, minkä vuoksi edelleen olisi jatkettava poikkeuslain voimassaoloa. Välttämättömyysedellytys tarkoittaa myös sitä, että lainsäädännön voimassaolon kesto on rajattava niin lyhyeen kuin mahdollista. Myös tästä on esityksen perusteella vaikea vakuuttua. Esityksen perustelut lain voimassaolon jatkamisesta kahdella vuodella ovat suppeat. Esityksessä on käyty läpi turvallisuustilannetta, mutta poikkeuslain voimassaolon jatkamiseen kytkeytyvät syyt jäävät yksilöimättömiksi. Esityksestä käy ilmi, että valmistelun taustalla on ollut salassa pidettävää tietoa. Esityksen (s. 26) mukaan asian kannalta merkitykselliset salassa pidettävät tiedot ovat valtioneuvoston ja eduskunnan käytettävissä erikseen. Lisäksi on esimerkiksi todettu, että ajankohtaista tilannekuvausta on täydennetty siltä osin kuin se on salassapitosäännökset huomioon ottaen mahdollista. Esitys näyttää siten perustuvan osaltaan salassa pidettävään tietoon, mutta tällaista tietoa ei ole käytettävissäni.

Välttämättömyyttä koskevaan arvioon vaikuttaa keskeisesti myös se, ettei lakia ei ole sovellettu. Tämä nostaa esille kysymyksen siitä, mikä merkitys arvioitavana olevalla poikkeuslailla oikeastaan on käytännössä ollutkaan ja voi jatkossa olla turvallisuustilanteen hallinnassa.

Esityksessä on myös ongelmallisia viittauksia rajavartiolain 16 §:n mukaisiin toimenpiteisiin. Esityksessä on todettu rajanylityspaikkojen sulkemisen olleen toistaiseksi riittävä toimenpide. Tämä heikentää poikkeuslain voimassaolon jatkamisen välttämättömyyden perusteltavuutta. Ylipäänsä suhde rajavartiolain 16 §:n mukaisiin toimenpiteisiin jää epäselväksi. Pelkkä toteamus uhkatason säilymisestä korkeana ei vielä riitä perustelemaan sitä, miksi juuri väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain mukaisille toimivaltuuksille olisi edelleen välttämätön tarve tavanomaisen sääntelyn rinnalla. Tähän liittyvien perustelujen tulisi nähdäkseni olla sitä painavampia mitä pidemmäksi poikkeuslain voimassaoloaika kerrallaan ehdotetaan säädettäväksi.

Kokonaisarvio

Arvioitavana olevalla poikkeuslain voimassaolon määräajan uudelleen jatkamisella ei poisteta kyseessä olevan lain perustavanlaatuista valtiosääntöoikeudellista ongelmaa siitä, ettei poikkeuslakidoktriiniin ole kuulunut mahdollisuutta poiketa ihmisoikeusvelvoitteista. Esityksessä ei ole ehdotettu lainkaan sisällöllisiä muutoksia poikkeuslakiin, vaan päinvastoin edelleen laajennettaisiin poikkeusta perustuslakiin nähden.

Esityksen keskeinen ongelma on myös se, ettei siinä perustella riittävän yksilöidysti määräaikaisen poikkeuslain voimassaolon uudelleen jatkamisen välttämättömyyttä. Arvioni mukaan ehdotus ei täytä poikkeuslakien välttämisen periaatetta eikä rajatun poikkeuksen vaatimusta, enkä pidä ehdotettua poikkeuslain voimassaolon jatkamista valtiosääntöoikeudellisesti riittävästi perusteltuna. Erityiseksi huoleksi muodostuu vaara siitä, että poikkeuslain voimassaoloa jatkuvasti jatketaan siten, että lain voimassaolo lähenee pysyväisluonteisuutta, vieläpä niin, ettei lain sisällöllisiin muutostarpeisiin kiinnitetä huomiota.

Esityksen perustelujen epämääräisyys johtaa myös ongelmiin perustuslain 1 §:n 1 momentin mukaiselle valtion täysivaltaisuudelle sekä kansalliselle turvallisuudelle esityksessä annettuun merkitykseen nähden. Vastaavaan tapaan ongelmalliseksi muodostuu perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaisen kiiremenettelyn käytön perusteltavuus siihen nähden, onko mainitun menettelyn käytölle poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta ja kysymyksessä pakottava tilanne.

Helsingissä 1.10.2026

Anu Mutanen, OTT, julkisoikeuden apulaisprofessori