VALTIONEUVOSTON OIKEUSKANSLERI

Viite:
Hallintovaliokunnan lausuntopyyntö ja asiantuntijakuuleminen 3.11.2026

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. Näitä seikkoja olen painottanut jo perustuslakivaliokunnalle antamassani lausunnossa. Omat huomioni tässä asiassa aiemmin antaessani lausunnon esitystä valmistelleelle sisäministeriölle tai ennakollisessa laillisuusvalvonnassa valtioneuvoston päätettäväksi tulevaa esityslistaa tarkastaessani ovat

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

www.oikeuskansleri.fi

koskeneet ennen kaikkea asiaan liittyneisiin perustuslaillisiin aspekteihin, jotka nyt käsillä olevan esityksen osalta on arvioitu perustuslakivaliokunnan annettua asiasta lausuntonsa hallintovaliokunnalle (PeVL 70/2026 vp).

Kun kyse on Suomen perustuslain 73 §:n mukaisesta rajatusta poikkeuksesta perustuslakiin, erityinen huomio mainittujen lähtökohtien ohella tulee kiinnittää lain voimassaoloajan pidentämiseen nyt kahdella vuodella. Lain voimassaolon jatkaminen laajentaa perustuslakiin tehtyä poikkeusta, eikä lain 7 §:ää voida säätää aukkoteorian perusteella tavallisen lain säätämisjärjestyksessä (PeVL 14/2025 vp).

Olen korostanut, että nyt voimassa olevan väliaikaisen lain yksi perusedellytys on ollut sen määräaikaisuus. Laki on jo sen nimestäkin ilmenevin tavoin tarkoitettu väliaikaiseksi. Perustuslakivaliokunta ei lakia ensimmäisen kerran säädettäessä kiinnittänyt erityistä huomiota lain voimassaoloajan pituuteen. Sen sijaan perustuslakivaliokunta ja hallintovaliokunta käsittelivät lain voimassaolon pituutta jatkettaessa lain voimassaoloaikaa edellisellä kerralla.

Perustusvaliokunta totesi aikaisemman lain voimassaolon jatkamista koskevan esitykseen liittyen, että ”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”. Valiokunta viittasi myös siihen, että lain voimassaoloajan arvioinnissa merkitystä on myös lain säätämisen ja sen soveltamisen aloittamisen kaksivaiheisuudella ja myös sillä, että lain 3 §:n mukaista päätöstä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittamisesta ei lain tähänastisen voimassaolon aikana ole tehty (PeVL 14/2025 vp).

Hallintovaliokunta totesi tuolloin, että se piti ”lain voimassaoloajan jatkamista välttämättömänä ja ehdotettua voimassaoloaikaa perusteltuna. Lain tarkoituksena on varautua pitkäkestoiseen vakavaan turvallisuustilanteeseen, mikä huomioon ottaen lain kokonaisvoimassaoloajaksi muodostuvaa kahta ja puolta vuotta voidaan valiokunnan mielestä pitää kohtuullisena.” Se korosti myös, 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.” Hallintovaliokunta viittasi tuolloin myös siihen, että ”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.” (HaVM 14/2025 vp)

Välttämättömyysedellytys tarkoittaa myös sitä, että lainsäädännön voimassaolon kesto on rajattava niin lyhyeen kuin mahdollista. Oman arvioni on ollut, että hallituksen esityksen

perustelut koskien lain voimassaolon jatkamista nimenomaan 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 väliaikaista lainsäädäntöä on voitava väliaikaisena jatkaa, jos edellytykset sille ovat olemassa.

Olen pitänyt hallituksen esitystä jossain määrin sisäisesti ristiriitaisena siltä osin kuin siinä arvioidaan lain voimassaolon välttämättömyyden säännönmukaista arviointia. Yhtäältä siinä todetaan, että lain välttämättömyyttä on tarpeen arvioida säännöllisesti ja toisaalta lakia esitetään jatkettavaksi kahden vuoden ajaksi. Lain voimassaolon välttämättömyyden arvioiminen kahden vuoden päästä asettaa voimassaololle varsin kauas, myös seuraavan eduskunnan aikaan, ulottuvan vaikutuksen ottaen huomioon myös jatkuvasti muuttuvan turvallisuustilanteen ja oikeustilan kehityksen. Tätäkin arvioitaessa on toki otettava huomioon myös laissa sisäänrakennettu käyttöönottomekanismi ja esimerkiksi perutuslakivaliokunnan eduskunnan asemasta tuoreesti lausumat seikat.

Kuten edellisessäkin hallituksen esityksessä, myös 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. Vaikka komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä EU-oikeudellisista reunaehdoista. Tiedonannolla on edelleen 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 myös nyt esittää myös kehittyvän EU-oikeuden kannalta tarkasteltuna arvio 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 näkökulma on mielestäni edelleen relevantti.

Sinänsä oikeudellinen arviointikehikko ei ole havaintojeni mukaan muuttunut merkittävästi sitten nyt muutettavan lain säätämisen jälkeen. Kuten hallintovaliokunta aikaisemmin mietinnössään totesi, kansainvälisiä sopimusmääräyksiä koskevassa oikeuskäytännössä ei myöskään ole nimenomaisesti mainittu välineellistettyä maahanmuuttoa eikä aivan vastaavaa tilannetta kuin mihin lakiehdotuksella pyritään vaikuttamaan, ole vielä ollut esimerkiksi Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaistavana (HaVM 14/2025 vp). Tietojemme mukaan tämän syksyn aikana saadaan 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.

Nyt käsillä olevan ehdotuksen osalta on huomattava, että lain voimassaolo ehdotetulla tavalla jatkuisi eduskuntavaalien jälkeiseen aikaan ja siten myös toimitusministeristön oloihin. Toimitusministeristön asemasta ei ole nimenomaisia säännöksiä. Toimitusministeristöllä on muodollisesti sama toimivalta kuin hallituksella ennen eduskuntavaaleja tai eronpyyntöä. Toimitusministeristön toimivaltaa rajoittaa kuitenkin se, että toimitusministeristön asema ei perustu perustuslain edellyttämällä tavalla eduskunnan luottamukseen.

Toimitusministeristön toimivaltaa arvioidaan perustuslaissa säädetyn valtiollisten tehtävien jaon ja parlamentarismin periaatteiden perusteella. Valtiosääntöisesti toimitusministeristön on katsottu voivan hoitaa välttämättömät juoksevat rutiiniasiat, mutta myös sellaiset kiireelliset asiat, joiden ratkaisua ei voida siirtää uudelle hallitukselle. Tällaisiin ratkaisuihin kuuluvat myös mahdolliset kansallisen kriisitilanteen vaatimat ratkaisut. Oikeuskanslerin tehtäviin ja toimivaltaan kuuluu valvoa myös toimitusministeristön päätöksenteon oikeudellisten rajojen noudattamista.

Oikeuskansleri Janne Salminen