

Luonnos 10.7.2026

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

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.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	4
1 Asian tausta ja valmistelu	4
1.1 Tausta	4
1.2 Valmistelu	5
2 Nykytila ja sen arviointi.....	5
2.1 Ajankohtainen turvallisuusympäristö ja arvio sen kehityksestä.....	5
2.2 Tilanne Suomen itärajalla ja välineellistetyin maahantulon uhkataso	6
2.3 Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi	8
2.3.1 Lain sisältö	8
2.3.2 Lain soveltamiseen varautuminen.....	10
2.4 Muu lainsäädäntö	11
2.4.1 Turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskeva lainsäädäntö	11
2.4.2 Schengenin rajasäännöstö ja rajavartiolaitos	12
2.4.3 Välineellistettyä maahantuloa koskeva komission tiedonanto.....	13
2.4.4 Johtopäätökset.....	15
2.5 Sääntelyn suhde EU-oikeuteen	15
2.6 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet	16
2.6.1 Yleistä	16
2.6.2 Euroopan neuvoston muuttoliikettä ja Euroopan ihmisoikeussopimusta käsittelevä julistus	16
2.7 Oikeuskäytäntö.....	17
2.7.1 EU-tuomioistuimien.....	17
2.7.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien.....	17
3 Tavoitteet	18
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	18
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	18
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	18
4.2.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan.....	18
4.2.2 Vaikutukset turvallisuuteen.....	18
4.2.3 Taloudelliset vaikutukset	19
4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin	19
4.2.5 Muut vaikutukset.....	19
4.2.6 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa	20
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	20
5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset.....	20
5.1.1 Lain voimassaoloa ei jatketa	20
5.1.2 Lain voimassaoloaika.....	20
5.1.3 Sisältömuutokset lakiin	21
5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot	22
6 Lausuntopalaute	22
7 Säännöskohtaiset perustelut.....	22
8 Voimaantulo	23
9 Suhde perustuslakiin ja säätämisympäristö	23

Luonnos 10.7.2026

9.1 Yleiset lähtökohdat	23
9.2 Täysivaltaisuus.....	24
9.3 Lain voimassaoloaika.....	25
9.4 Säättämisjärjestys.....	26
9.5 Johtopäätökset.....	27
LAKIEHDOTUS	28
Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta	28
LIITE	29
RINNAKKAISTEKSTI.....	29
Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta	29

Luonnos 10.7.2026

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi (482/2024) tuli voimaan 22.7.2024 ja oli alun perin voimassa vuoden. Vuonna 2025 lain voimassaoloa jatkettiin 31.12.2026 asti (368/2025). Laissa säädetään 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.

Välineellistetty maahantulo Suomen itärajalta on pidetty hallittuna rajavartiolain (578/2005) 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä. 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 avoimena oleville lentoliikenteen ja vesiliikenteen rajanylityspaikoille. Valtioneuvosto uudisti päätöksensä kesäkuussa 2026 (SM/2026/42), ja se on voimassa toistaiseksi.

Rajavartiolaitoksen ja muiden turvallisuusviranomaisten arvion mukaan välineellistetyin maahantulon uhka Suomen itärajalta jatkuu edelleen korkeana. Tilanne ei ole olennaisesti muuttunut vuodesta 2025, jolloin lain voimassaoloa edellisen kerran jatkettiin. Turvallisuustilanteessa ei ole odotettavissa nopeita muutoksia parempaan suuntaan. Suomessa tai EU:ssa ei ole tullut voimaan tai vireille sellaisia lainsäädäntömuutoksia, joilla olisi vaikutusta lain tarpeeseen. Toistaiseksi ei ole myöskään annettu lain sisältöön tai soveltamiseen vaikuttavaa uutta oikeuskäytäntöä.

Turvallisuustilanne edellyttää lain voimassaolon jatkamista, jotta tilanteen mahdollisiin nopeisiin ja vakaviin muutoksiin voidaan varautua. Keskeinen varautumiskeino on lainsäädäntö, joka sisältää viranomaisten riittävät toimivaltuudet toimia ennalta estävästi ja tehokkaasti.

Lain säätämisaikakohdan tilanteeseen verrattuna oikeudellisessa viitekehyksessä ei ole tapahtunut muutoksia, joilla olisi vaikutusta lain sisältöön tai välttämättömyyteen välineellistetyin maahantulon torjumiseksi. Komissio on vuonna 2024 antanut tiedonannon, jossa nimenomaisesti todetaan jäsenvaltioiden oikeus kansallisesti säätää toimista, joilla torjutaan muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyviä hybridiuhkia ja vahvistetaan turvallisuutta ulkorajoilla.

Pääministeri Petteri Orpon hallitusohjelman mukaan hallitus vahvistaa kansallista turvallisuutta ja yhteiskunnan kriisinkestävyyttä. Suomi varautuu niin ulkoisiin kuin sisäisiin turvallisuusuhkiin realistisesti ja päättäväisesti. Hybridiuhkiin varaudutaan ennakoivasti. Venäjän hyökkäyssota Ukrainassa ja muut muutokset turvallisuusympäristössä edellyttävät rajaturvallisuuden vahvistamista edelleen. Hallitusohjelman mukaan lainsäädäntö, mukaan lukien toimivaltuudet, päivitetään vastaamaan rajaturvallisuuden tarpeita. Rajavartiolaitoksen toimivaltuuksia kehitetään turvallisuusympäristön vaatimusten mukaisesti.

Luonnos 10.7.2026

1.2 Valmistelu

Sisäministeriö asetti 26.5.2026 lainsäädäntöhankkeen väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaolon jatkamiseksi. Hankkeen tehtävänä oli valmistella asiasta hallituksen esitys ja ottaa valmistelussa huomioon ajankohtainen turvallisuustilanne, lainsäädännön ja tuomioistuinkäytännön kehitys sekä muut asian arviointiin vaikuttavat seikat. Esitys on valmisteltu virkatyönä sisäministeriön rajavartio-osastolla. Valmistelun aikana on tehty yhteistyötä oikeusministeriön ja sisäministeriön maahanmuutto-osaston kanssa.

Hallituksen esitysluonnos oli lausuntokierroksella 10.7.–14.8.2026. Lausuntoja pyydettiin lausuntopalvelun kautta keskeisiltä viranomaisilta ja järjestöiltä. Myös muilla kuin nimetyillä tahoilla oli mahdollisuus antaa lausunto. Lausuntoaika oli lainvalmistelun kuulemisoppaassa mainittua kuutta viikkoa lyhyempi, koska esitys on käsiteltävä eduskunnassa syysistuntokaudella 2026 ennen lain voimassaolon päättymistä. Lakiin ei esityksessä ehdoteta sisältömuutoksia.

Lausunnon antoivat...

Hallituksen esityksen valmisteluasiakirjat ovat julkisessa palvelussa osoitteessa <https://intermin.fi/hankkeet/tunnuksella/SM007:00/2026>.

2 Nykytila ja sen arviointi

2.1 Ajankohtainen turvallisuusympäristö ja arvio sen kehityksestä

Turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla jatkuu jännitteisenä Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan takia. Sodan vuoksi Venäjän ja Suomen suhteet muuttuivat nopeasti ja perustavanlaatuisella tavalla. Suomi reagoi aggressioon yhdessä läntiseen viiteryhmään kuuluvien maiden kanssa ja omilla toimenpiteillään. Niiden tavoitteena on pakottaa Venäjä lopettamaan hyökkäyksensä Ukrainaa kohtaan sekä vahvistaa Suomen kansallista turvallisuutta ja maanpuolustusta. Venäjä on tulkinnut nämä toimet vihamielisiksi ja ilmaissut sen muun muassa informaatiovaikuttamisessaan. Suomi on pidättäytynyt poliittisista suhteista Venäjän kanssa maan rikkoessa hyökkäyssodallaan räikeästi kansainvälistä oikeutta ja YK:n peruskirjaa.

Venäjän yhtenä tavoitteena on länsimaiden yhtenäisyyden heikentäminen, jakolinjojen hyödyntäminen ja Ukraina-tuen vähentäminen. Vastakkainasettelu lännen kanssa näkyy yhä selvemmin myös Itämeren alueella, missä jännitteet ovat lisääntyneet selvästi vuodesta 2022 alkaen. Venäjä käyttää määrätietoisesti hybridivaikuttamisen eri keinoja ja pyrkii usein mitoittamaan toimintansa siten, että sen toimet ovat kiistettävissä tai vaikeasti yhdistettävissä siihen. Venäjän vihamieliset hybridi- ja sabotaasitoimet ovat ulottuneet laajasti Eurooppaan. Suomen itärajalalla alkanut välineellistetyin maahantulon tilanne on esimerkki hybridihyökkäyksestä. On todennäköistä, ettei uhka lähiaikoina pienene, vaan Suomeen kohdistuvan hybridivaikuttamisen intensiteetti ja keinovalikoima vaihtelevat.

Hybridivaikuttamisella etsitään yhteiskunnan haavoittuvuuksia. Hybridivaikuttamisen keinoihin voivat kuulua esimerkiksi poliittiset, diplomaattiset, taloudelliset ja sotilaalliset keinot sekä informaatio- ja kybervaikuttaminen. Hybridivaikuttamisen keinoja käytetään avoimen konfliktin kynnyksen alapuolella, ja samalla säädellään joustavasti vaikuttamisen intensiteettiä. Tavoitteena on muun muassa vaikuttaa kohdemaan yhtenäisyyteen, päätöksentekoon ja kansalaismielipiteeseen sekä lisätä vastakkainasettelua.

Turvallisuusympäristön jännitteet ja Venäjän toimet heijastuvat Suomen turvallisuustilanteeseen itärajalla ja merialueella sekä EU:n rajaturvallisuuteen. Venäjän hyökkäyssodan päätyminen ei näytä todennäköiseltä lyhyellä aikavälillä, ja vaikka taistelut Ukrainassa päättyisivätkin, on varauduttava Venäjän pitkäkestoiseen uhkaan Euroopalle. Toistaiseksi Venäjä ei ole toiminnallaan osoittanut aitoa pyrkimystä neuvotteluratkaisuun. Väliaikaiset tulitauot on johdonmukaisesti käytetty oman toimintakyvyn palauttamiseen ja kansainvälisen yhteisön vakuuttamiseen neuvotteluvalmiudesta, samalla kun sotatoimet ovat jatkuneet tai jopa voimistuneet välittömästi taukojen päätyttyä. Tämä vahvistaa arviota siitä, että Venäjän strategiset tavoitteet eivät ole muuttuneet.

2.2 Tilanne Suomen itärajalla ja välineellistetyn maahantulon uhataso

Välineellistetty maahantulo on tunnistettu ja käytetty keino vaikuttaa suvereenin valtion kansalliseen turvallisuuteen ja täysivaltaisuuteen. Maahantulihoitoa välineellistämällä vieras valtio pyrkii päättämään keitä, milloin ja minkälaisin tavoitein toiseen valtioon saapuu. Vieras valtio voi maahantulon välineellistämällä pyrkiä horjuttamaan yleistä järjestystä ja kansallista turvallisuutta kuormittamalla viranomaisia, lisäämällä yhteiskunnan polarisaatiota, aiheuttamalla yhteiskunnassa epäluuloja ja mahdollisesti soluttamalla maahan ääriajatteluun kytkeytyviä henkilöitä, sotilastaustaisia henkilöitä sekä rikollisia. Vaikutukset voivat olla välittömiä tai yhteiskuntaan pitkäaikaisesti ja hitaasti vaikuttavia. Vaikuttaminen voi perustua yritykseen välineellistää maahan satoja henkilöitä viikossa suurina ryhminä tai tavoitteeseen voidaan pyrkiä pienemmällä määrällä, jotka kuitenkin ylittävät viranomaisten suunnitellun hallintakyvyn ja ruuhkauttavat turvapaikka- ja vastaanottojärjestelmän.

Välineellistetty maahantulo hyödyttää ja siihen liittyy myös merkittävää rajat ylittävää ja kansainvälistä rikollisuutta. Rikolliset pyrkivät hankkimaan taloudellista hyötyä osallistumalla välineellistetyn maahantulon järjestämiseen. Viranomaisten sallimana ja edesauttamana järjestäytynyt rikollisuus palvelee valtion tarkoitusperää ja tavoitteita. Toimintaan liittyy suunnitelmallinen viisumien, matkojen, kuljetusten ja kulkuvälineiden järjestäminen. Välineellistetyn maahantulon tilanteessa rajanylitys järjestyy puutteellisista asiakirjoista huolimatta tai henkilöt avustetaan maastorajan yli laittomasti. Reittejä sekä niihin liittyviä palveluja markkinoidaan sosiaalisessa mediassa aktiivisesti. Uusia reittejä tai vaihtoehtoisia tapoja ylittää raja etsitään ja markkinoidaan aktiivisesti. Laittoman maahantulon järjestäjillä on kyky reagoida nopeasti, ja he ovat motivoituneita jatkamaan toimintaansa olosuhteiden salliessa. Rikollisten ja sosiaalisen median vaikutus ilmiöön on vaikeasti ennakoitava.

Tilanne Suomen itärajalla heijastelee kansainvälistä turvallisuustilannetta. Suomen itärajalla vuonna 2023 alkanut rajaturvallisuuden vakava häiriötilanne ja välineellistetyn maahantulon ilmiö on itärajan olosuhteet ja vuosikymmeniä vallinnut rajatilanne huomioon ottaen poikkeuksellinen. Aikaisemmin vastaavaa välineellistettyä maahantuloa Suomeen toteutettiin 2015–2016, jolloin ilmiö päättyi kahdenvälisen neuvottelujen jälkeen Suomen ja Venäjän välisellä määräaikaisella valtiosopimuksella. Ennen vuotta 2015 ja 2016 sekä vuoteen 2023 asti Suomen itärajalla tavattiin, Ukrainan sotaan liittyvät tilapäisen suojelun hakijat pois lukien, vuosittain joitakin kymmeniä ilman maahantuloedellytyksiä Suomeen saapuneita henkilöitä. Vuosina 2015–2016 ja syksyllä 2023 ilmiö oli myös määrien osalta aikaisempiin vuosiin verrattuna täysin poikkeuksellinen ja Venäjän osallisuus siihen ilmeinen. Venäjältä Suomeen 2023 suuntautuneen välineellistetyn maahantulon yhteydessä on käynyt ilmi, että merkittävä osa maahan saapuneista henkilöistä on kadonnut turvapaikkamenettelyn aikana. Tästä johtuen viranomaisten kyky seurata ja arvioida maahan saapuneiden henkilöiden taustoja, olinpaikkaa ja mahdollisia turvallisuusriskejä on olennaisesti heikentynyt.

Luonnos 10.7.2026

Suomen itärajalta vuosina 2015–2016 ja 2023 nähty välineellistetyin maahantulon ilmiö on osa Venäjän laaja-alaista vaikuttamista. Venäjä on käyttänyt välineellistettyä maahantuloa Suomen lisäksi Norjaa sekä erityisesti Valko-Venäjän avulla Puolaa, Latviaa ja Liettuaa vastaan. Välineellistetty maahantulo on laaja-alaisen vaikuttamisen väline, jonka tarkoitus on painostaa Suomea horjuttamalla yhteiskuntaa ja luomalla epävarmuutta ja jakolinjoja. Suomi joutuu varautumaan Venäjän pitkäkestoiseen laaja-alaiseen vaikuttamiseen ja luomaan keinoja tämän torjumiseen.

Venäjän rajavyöhyke ja rajanylityspaikat ovat tarkoin kontrolloituja, eikä siellä ole mahdollista liikkua suurin joukoin luvatta tai kontrolloimatta. Venäjän rajaviranomaiset eivät ole itsenäisiä toimijoita, vaan heidän toimintansa on valtionjohdon ohjauksessa. Venäjän rajavartiopalvelu on osa Venäjän turvallisuuspalvelua, ja laaja välineellistetyin maahantulon ilmiö on mahdollista Venäjällä vain keskusjohdettujen viranomaisten myötävaikutuksella tai hyväksynnällä. Halutessaan Venäjän viranomaiset voisivat kitkeä välineellistetyin maahantulon ilmiön raja-alueiltaan, mutta Venäjän ja Suomen rajaviranomaisten välisissä neuvotteluissa ei ole toistaiseksi ollut edellytyksiä asian ratkaisemiseksi ja tilannetta ei ole saatu vakautettua normaaliksi.

Välineellistetyin maahantulon uhka Suomen itärajalta 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. Rajanylityspaikkojen sulkeminen on ollut toistaiseksi riittävä toimenpide, jolla välineellistetyin maahantulon ilmiö on kyetty pysäyttämään, eikä välineellistetty laiton maahantulo ole toistaiseksi levinnyt rajanylityspaikkojen ulkopuolelle.

Välineellistämisen ilmiön aikana on käynyt selväksi, että maahanpyrkijöiden kauttakulku lähtömaista Suomen rajalle voi tapahtua muutamassa vuorokaudessa Venäjän viranomaisten ohjaamana ja kontrolloimana. Venäjällä arvioidaan oleskelevan noin 5,7 miljoonaa ulkomaalaista. Keski-Aasian maista lähtöisin olevat vierastyöläiset ovat suurin yksittäinen ulkomaalaisryhmä Venäjällä, ja heitä on arviolta neljä miljoonaa. Venäjän viisumipolitiikka kytkeytyy läheisesti Venäjän ulkopolitiikkaan, ja viime vuosina Venäjä on laajentanut viisumivapaata matkustamista ja helpottanut viisumien myöntämistä. Vuosina 2023–2024 itärajan kautta tulleiden turvapaikanhakijoiden joukko muodostui ensisijaisesti muista henkilöistä kuin Venäjällä pitkäaikaisesti oleskelevista kolmansien maiden kansalaisista.

Välineellistetyin maahantulon tavoitteena on ollut vaikuttaa Suomen päätöksentekoon, kansalliseen turvallisuuteen ja valintoihin, rikkoa yhteiskunnan koheesiota ja pyrkiä saavuttamaan sellaisia Venäjälle koituvia hyötyjä, joihin Suomi ei omavalintaisesti olisi ollut valmis. Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi on välttämätöntä, että tilanne on kaikissa uhkaskenaarioissa Suomen viranomaisten hallinnassa. Rajajärjestyksen ylläpitämisen edellytys on, että Suomeen saapuvien henkilöiden henkilöllisyys, maahantulon edellytykset, henkilökohtaiset olosuhteet sekä mahdollinen avun tarve kyetään tunnistamaan ja tutkimaan asianmukaisessa järjestyksessä. Tällä kyetään estämään hyväksikäytön riskejä, joita ilman viranomaiskontaktia maahan saapuvaan henkilöön itseensä kohdistuu, tunnistamaan avuntarpeessa olevat henkilöt sekä ne henkilöt, jotka voisivat maassa oleskellessaan aiheuttaa uhkaa muille.

2.3 Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi

2.3.1 Lain sisältö

Soveltamisala

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen tilanteissa, jossa vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä.

Soveltamisalasäännöksestä seuraa, että lakia ei sovelleta ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottamiseen muissa tilanteissa. Toisaalta lain soveltamistilanteissa laki syrjäyttää muun sääntelyn, joka koskee samaa asiaa. Tällä tarkoitetaan sekä EU-sääntelyä että kansallista sääntelyä, kuten niitä ulkomaalaislain (301/2004) ja hallintolain (434/2003) säännöksiä, jotka sääntelevät samaa asiaa. Muilta osin muu lainsäädäntö soveltuu myös lain tarkoittamissa tilanteissa.

Kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisen rajoittaminen

Lain 3 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, jos tasavallan presidentti ja valtioneuvosto ovat yhteistoiminnassa todenneet, että:

- 1) on tieto tai perusteltu epäily siitä, että vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä;
- 2) vaikuttaminen vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta tai kansallista turvallisuutta;
- 3) rajoittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi; ja
- 4) muut keinot eivät ole riittäviä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi.

Pykälän 2 momentin mukaan 1 momentissa tarkoitettu päätös ei rajoita kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista muualla kuin päätöksessä tarkoitettulla alueella. Käytännössä rajoituspäätös ei kuitenkaan estä rajavartiolaitoksen 16 §:n mukaisten toimenpiteiden (yhden tai useamman rajanylityspaikan väliaikainen sulkeminen, rajanylitysliikenteen rajoittaminen, kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen) käyttöä tarvittaessa samalla alueella.

Pykälän 3 momentin mukaan valtioneuvoston on viipymättä annettava 1 momentissa tarkoitettu päätös selvitys eduskunnan hallintovaliokunnalle, ulkoasiainvaliokunnalle ja puolustusvaliokunnalle. Valiokunnat voivat antaa selvityksen johdosta lausunnon valtioneuvostolle tai ministeriölle. Hallintovaliokunta voi myös laatia selvityksen pohjalta mietinnön täysistunnolle, jos valiokunta katsoo asian merkityksen sitä vaativan. Sääntely täydentää perustuslain 47 §:ssä ja 97 §:ssä säädettyä eduskunnan tietojensaantioikeutta.

Luonnos 10.7.2026

Pykälän 4 momentin mukaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saa rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi. Valtioneuvosto arvioi päätöksen sisältöä ja laajuutta säännöllisesti tilanteen kehittymisen perusteella yhteistyössä viranomaisten kanssa. Päätös on kumottava, kun se ei ole enää välttämätön pykälän 1 momentissa säädettyssä tarkoituksessa. Sisäministeriön on tiedotettava pykälässä tarkoitettusta päätöksestä riittävässä laajuudessa.

Maahanpääsyn estäminen ja maasta poistaminen

Lain 4 §:n mukaan, jos valtioneuvosto on tehnyt 3 §:n 1 momentissa tarkoitetun päätöksen, päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsy estetään. Maahan saapunut vaikuttamisen välineenä oleva henkilö poistetaan viipymättä maasta ja ohjataan siirtymään paikkaan, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan. Pykälän mukaan maasta poistettavalle henkilölle on ilmoitettava kirjallisesti toimenpiteen perusteet sekä tieto siitä, että henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia ja siitä, missä henkilö voi tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen.

Uudelleenarviointi

Lain 4 §:n mukaan maasta poistamiseen ei saa hakea muutosta valittamalla. Maasta poistettava henkilö voi vaatia maasta poistamisen uudelleenarviointia Rajavartiolaitokselta kirjallisesti 30 päivän kuluessa maasta poistamisesta. Maasta poistaminen pannaan kuitenkin täytäntöön uudelleenarviointia koskevasta vaatimuksesta huolimatta. Vaatimus uudelleenarvioinnista on käsiteltävä kiireellisenä. Uudelleenarvioinnin voi tehdä asianosaista henkilöä kuulematta vaatimuksen ja sen liitteenä olevan kirjallisen aineiston sekä Rajavartiolaitoksella muutoin olevan merkityksellisen tiedon perusteella.

Uudelleenarviosta toimitetaan tieto henkilön ilmoittamaan osoitteeseen postitse kirjeenä tai sähköisenä viestinä. Uudelleenarvioon ei saa hakea muutosta valittamalla. Sen sijasta, mitä hallintolain 6 luvussa säädetään asian selvittämisestä ja asianosaisten kuulemisesta, 7 luvussa asian ratkaisemisesta, 7 a luvussa oikaisuvaatimusmenettelystä, 9 luvussa tiedoksiannosta ja 10 luvussa tiedoksiannossa noudatettavasta menettelystä, noudatetaan uudelleenarvioinnissa väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain säännöksiä.

Lain 2 §:n soveltamisalaa koskevan rajauksen mukaisesti uudelleenarviointiin eivät tule sovellettaviksi esimerkiksi ulkomaalaislain tai sähköisestä asioinnista viranomaistoiminnassa annetun lain (13/2003) menettelyjä koskevat säännökset. Kyseessä on poikkeuslakiin liittyvä erillinen jälkikäteinen oikeussuojakeino.

Poikkeukset

Lain 5 §:ssä säädetään poikkeuksista 4 §:ssä säädettyyn. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan, jos se on tehtävään koulutetun ja ohjeistetun rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi. Arviossa otetaan huomioon lapsen etu sekä se, aiheuttaisiko maasta poistaminen henkilölle välittömän hengen tai terveyden vaaran. Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus voidaan ottaa vastaan myös henkilöltä, josta lapsi, vammaisen henkilö tai muu erityisen haavoittuvassa asemassa oleva henkilö on arvioinnin kuluessa todettu tosiasiallisesti riippuvaiseksi.

Luonnos 10.7.2026

Pykälän mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan myös, jos henkilö on esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella tehtävään koulutetun ja ohjeistetun rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa joutua kuolemanrangaistuksen, kidutuksen tai muun ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi ensisijaisesti valtiossa, josta hän on saapunut Suomeen. Arviossa otetaan huomioon henkilön esittämät asiakirjat ja muut seikat, henkilössä ulkoisesti havaittavissa olevat seikat sekä eri lähteistä hankitut ajantasaiset tiedot arvioinnin kohteena olevan valtion turvallisuudesta maasta poistettavalle henkilölle.

Lain 5 §:ssä tarkoitettu arvio toteutetaan tavalla, joka on tarpeen henkilön oikeuksien turvaamiseksi, rajaturvallisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi tai muiden olosuhteiden vuoksi. Rajavartiomiehen on arviota tehdessään varmistettava, että henkilö tulee riittävällä tavalla ymmärretyksi ja että hänellä on tosiasiallinen mahdollisuus tuoda esiin arvioinnin kannalta merkityksellisiä seikkoja. Olennaiset arviointiin, henkilöön ja tämän olosuhteisiin liittyvät merkitykselliset tiedot ja arvioinnin lopputulos on kirjattava ja yksilöitävä riittävällä tavalla.

Jos kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan pykälässä tarkoitetuissa tapauksissa tai uudelleenarvion perusteella vastaan, hakemuksen käsittelyyn sovelletaan ulkomaalaislakia.

Maahantunkeutumisen torjunta

Lain 6 §:ssä säädetään poikkeuksellisista tilanteista. Pykälän mukaan maahantunkeutuminen väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen voidaan välittömästi valtakunnanrajalla torjua ilman lain 5 §:ssä tarkoitettua tapauskohtaisen arvion tekemistä, jos se on välttämätöntä ihmisten hengen ja terveyden varmistamiseksi ja jos menettelyä voidaan kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana.

Väkivallalla tarkoitetaan kohdealueella oleviin ihmisiin tai omaisuuteen kohdistuvia väkivallantekoja. Kyse voi olla sivullisista, toisista maahantulijoista tai virkamiehistä tai esimerkiksi estelaitteiden vahingoittamisesta maahanpyrkimisen yhteydessä. Sääntelyn soveltaminen ei edellytä maahantunkeutumista yrittävien henkilöiden tiettyä lukumäärää, vaan olennaista on se, että henkilöt käyttävät hyväkseen suurta lukumääräänsä ja pyrkivät näin vaikeuttamaan viranomaisten toimintaa.

2.3.2 Lain soveltamiseen varautuminen

Rajoituspäätöksen toimeenpanosta vastaa Rajavartiolaitos. Muut viranomaiset voivat antaa Rajavartiolaitokselle virka-apua voimassa olevan lainsäädännön mukaisin toimivaltuuksin. Rajavartiolaitos on varautunut lain soveltamiseen laatimalla kattavan ohjeistuksen ja kouluttamalla henkilökuntaansa. Ohjeistuksessa ja koulutuksessa lain säännöksiä ja menettelytapoja on tarkennettu käytännön toiminnan näkökulmasta. Erityisinä painopisteinä ovat poikkeusperusteiden arviointi, erityisen haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden tunnistaminen sekä toiminta mahdollisessa maahantunkeutumisen torjunnassa. Ohjeistuksen ja koulutuksen tarkoituksena on varmistaa, että Rajavartiolaitoksen ja sitä tukevien muiden viranomaisten toiminta on mahdollisessa lain soveltamistilanteessa yhdenmukaista ja lainmukaista kaikilla alueilla. Rajavartiolaitos ylläpitää aktiivisesti valmiutta lain soveltamiseen.

Koska lakia ei ole toistaiseksi sovellettu, sen toimivuudesta käytännön tilanteissa ei ole kokemusta. Tämä koskee rajoituspäätöksen soveltamisen lisäksi myös valtioneuvoston ja

Luonnos 10.7.2026

tasavallan presidentin päätöksentekoa asiassa sekä eduskunnan jälkikäteistä tiedonsaantioikeutta valtioneuvoston päätöksestä ja sen perusteista. On kuitenkin katsottava, että sääntely on edelleen tarkoituksenmukaista ja riittävää.

2.4 Muu lainsäädäntö

2.4.1 Turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita koskeva lainsäädäntö

Yleistä

Euroopan unionin uuden muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (jäljempänä pakti) muodostavat säädökset tulivat voimaan 11.6.2024, ja niitä on pääsääntöisesti sovellettu 12.6.2026 alkaen. Paktin soveltamisen alettua suurin osa turvapaikka-asioita koskevasta lainsäädännöstä on suoraan sovellettavaa EU-lainsäädäntöä. Täydentävä kansallinen lainsäädäntö, mm. ulkomaalaislaki (480/2026), tuli voimaan 12.6.2026 (HE 52/2026 vp).

Paktiin kuuluvat ns. menettelydirektiivin korvannut menettelyasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1348), EU:n vastuunmäärittämisasetuksen eli ns. Dublin-asetuksen korvannut ns. hallinta-asetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1351), ns. seulonta-asetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1356) sekä ns. kriisiasetus (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1359). Rajamenettelyä koskeva lainsäädäntö on paktin soveltamisen alettua suurimmaksi osaksi suoraan sovellettavaa EU-lainsäädäntöä, ja ulkomaalaislaista on kumottu päällekkäinen lainsäädäntö.

Edellä mainitussa EU-lainsäädännössä on asetettu jäsenvaltioille velvoite käsitellä sen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella tehty kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tähän veloitteeseen ei ole säädetty kansallista harkintavaltaa edes tilanteissa, joissa suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen. Menettelyasetuksessa säädetään hakemuksen käsittelyä koskevien määräaikojen pidentämisestä tilanteissa, joissa suhteettoman paljon kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen saman ajanjakson kuluessa.

Kriisiasetus

Kriisiasetus antaa jäsenvaltioille mahdollisuuden esimerkiksi poiketa tietyistä EU:n turvapaikkalainsäädännön menettelysäännöistä tietyissä maahantulon häiriötilanteissa, kuten joukoittaisessa maahantulotilanteessa tai muuttoliikkeen välineellistämistilanteissa. Muuttoliikkeen välineellistämällä tarkoitetaan asetuksessa tilannetta, jossa jokin kolmas maa tai vihamielinen valtiosta riippumaton toimija kannustaa kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä siirtymään ulkorajoille tai jäsenvaltioon tai helpottaa sitä, silloin kun tavoitteena on horjuttaa unionin tai jonkin jäsenvaltion vakautta ja kun tällaiset toimet ovat omiaan vaarantamaan jäsenvaltion keskeiset tehtävät, myös yleisen järjestyksen ylläpitämisen tai sen kansallisen turvallisuuden suojaamisen.

Jäsenvaltio voi kriisiasetuksen 2 artiklan mukaan esittää komissiolle perustellun pyynnön hyötyäkseen kyseisen asetuksen mukaisista yhteisvastuutoimista, ja voidakseen poiketa turvapaikkamenettelyä koskevista asiaankuuluvista säännöistä. Jäsenvaltiot voivat muun muassa pyytää mahdollisuutta pidentää hakemusten rekisteröintiä, rajamenettelyn ja paluurajamenettelyn kestoa sekä laajentaa rajamenettelyn soveltamisalaa. Muuttoliikkeen välineellistämistilanteessa hakemusten rekisteröintiä voidaan pidentää jopa neljään

Luonnos 10.7.2026

viikkoon normaalista viidestä päivästä. Sekä rajamenettelyn että paluurajamenettelyn kesto voidaan pidentää kuudella viikolla normaalista 12 viikosta, ja rajamenettelyssä voidaan tutkia kaikkien välineellistämisen kohteena olevien hakijoiden hakemukset. Muita poikkeuksia turvapaikkamenettelyä koskevista säännöksistä ei ole välineellistämistilanteessa kriisiasetuksen mukaan mahdollista tehdä. Poikkeusten soveltaminen edellyttää, että jäsenvaltio saa siihen luvan 4 artiklassa tarkoitettulla neuvoston täytäntöönpanopäätöksellä.

Kriisiasetuksen mukaan jäsenvaltio voi myös pyytää yhteisvastuutoimia tilanteensa helpottamiseksi. Lopullisesti asiasta päättää komission tekemän ehdotuksen pohjalta neuvosto. Toteutettavia toimia voivat olla turvapaikanhakijoiden tai erikseen sovitusti kansainvälistä suojelua saavien sisäiset siirrot, taloudellinen tuki, ns. responsibility offsetit (jäsenvaltio ottaisi vastuun hakemuksen käsittelystä eikä siirtäisi hakijaa vastuuvaltioon), ns. muut tukitoimet, joita hyötyvä jäsenvaltio tarvitsee (esim. asiantuntija- tai materiaalituki), tilanteeseen vastaamiseen tähtäävä yhteistyö kolmansien valtioiden kanssa, tai mitkä tahansa muut tilanteeseen vastaamiseksi tarvittavat toimet. Toimet vastaavat pitkälti SEUT 78 artiklan 3 kohdan mukaisia toimia, joita vuonna 2021 ehdotettiin Puolan, Latvian ja Liettuan hyväksi Valko-Venäjän toimien aiheuttamaan akuuttiin tilanteeseen vastaamiseksi.

Ulkomaalaislain 117 §:n mukaan valtioneuvosto päättää yleisistunnossaan kriisiasetuksessa tarkoitetun yhteisvastuun sekä turvapaikkamenettelyä koskevien poikkeusmahdollisuuksien hyödyntämiseen liittyvien ilmoitusten ja pyyntöjen esittämisestä Euroopan unionin komissiolle ja neuvostolle.

Kriisiasetuksella pyritään parantamaan unionin valmiutta hallita kriisitilanteita ja kykyä selviytyä niistä sekä helpottamaan operatiivista koordinoitua, valmiuksien tukemista ja rahoituksen saatavuutta kriisitilanteissa. Kriisiasetus, kuten kaikki paktin kansainvälisen suojelun hakemista koskevat säädökset antavat viranomaisille keinoja hallita laajamittaista tai välineellistettyä maahantuloa tilanteissa, joissa kansainvälistä suojelua on haettu jäsenvaltioiden alueella, myös niiden ulkorajoilla, aluemerellä tai kauttakulkualueilla. Kriisiasetuksen tai paktin muihin säädöksiin ei kuitenkaan sisälly säännöksiä, joilla voitaisiin tehokkaasti torjua tai ennalta estää sitä, että vieras valtio hyväksikäyttää maahantulijoita tarkoituksenaan horjuttaa kohdevaltion kansallista turvallisuutta tai täysivaltaisuutta.

2.4.2 Schengenin rajasäännöstö ja rajavartiolaki

Schengenin rajasäännöstön (henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399) 5 artiklan 4 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat erityisesti EU:n kriisiasetuksessa tarkoitetussa muuttajien välineellistämiseen liittyvässä tilanteessa väliaikaisesti sulkea tiettyjä komissiolle ilmoitettuja rajanylityspaikkoja tai rajoittaa niiden aukioloaikoja, jos olosuhteet sitä edellyttävät. Toimenpiteet on pantava täytäntöön oikeasuhteisesti ja ottaen huomioon muun muassa kansainvälistä suojelua hakevien kolmansien maiden kansalaisten oikeudet. Toimenpiteet vastaavat rajavartiolain 16 §:ää.

Rajavartiolain 16 §:n 1 momentin mukaan valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen tai rajoittaminen on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Pykälän 2 momentin mukaan valtioneuvosto voi myös päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämistä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi, ja jos kyse on lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta

maahantulijoiden määrästä tai tiedosta tai perustellusta epäilystä, että maahantulo on vieraan valtion tai muun toimijan vaikutuksesta tapahtuvaa. Rajavartiolain 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä voidaan parantaa välineellistetyn maahantulon hallintaa rajanylityspaikoilla, mutta ne eivät tarjoa ratkaisua tilanteeseen, jossa vieraan valtion painostus lisääntyy tai maahantulijoiden välineellistäminen leviää maastorajalle ja suljetuille rajanylityspaikoille.

Rajavartiolaissa säädetään Rajavartiolaitoksen oikeudesta suorittaa muun muassa teknistä valvontaa ja radioteknistä valvontaa rajaturvallisuuden ylläpitämiseksi. Valvonta tukee Rajavartiolaitoksen tilannekuvan muodostamista ja operatiivisen toiminnan suuntaamista sekä osaltaan myös rajaturvallisuutta koskevaa valtionjohdon päätöksentekoa. Valvontatoimivaltuuksilla ei kuitenkaan ole vaikutusta tässä esityksessä ehdotettavan lain tarpeellisuuden arviointiin. Rajavartiolain nojalla itärajalle rakennettava esteita parantaa rajavalvonnan tehokkuutta sekä Rajavartiolaitoksen mahdollisuuksia hallita ja ennalta estää sääntöjenvastaista maahantuloa. Tältä osin on kuitenkin huomattava, että esteita ei kata koko itärajaa, eikä se siten yksinään tarjoa vastausta välineellistetyn maahantulon torjuntaan.

2.4.3 Välineellistettyä maahantuloa koskeva komission tiedonanto

Komissio antoi 11.12.2024 tiedonannon Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM(2024) 570 final). Tiedonannossa käsitellään haasteita EU:n Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisilla maaulkorajoilla ja niistä aiheutuvaa uhkaa unionin turvallisuudelle, EU:n politiikkatoimia ja operatiivista tukea sekä asiaa koskevia oikeussääntöjä.

Komission näkemyksen mukaan unionin turvallisuuden ja jäsenvaltioiden alueellisen koskemattomuuden takaamiseksi on välttämätöntä, että Venäjän ja Valko-Venäjän rajanaapureina olevat jäsenvaltiot voivat toimia päättäväisesti ja vakaasti valvoakseen unionin ulkorajoja tehokkaasti. Jäsenvaltiot ovat vastuussa yleisen järjestyksen ylläpitämisestä ja sisäisen turvallisuuden takaamisesta alueellaan. Niillä on velvollisuus toteuttaa kaikki ulkorajojen tehokkaan valvonnan ja hallinnan edellyttämät toimenpiteet korkean turvallisuustason varmistamiseksi unionissa siten kuin EU:n lainsäädännössä edellytetään. Komission mukaan kansainvälinen oikeus ja EU:n lainsäädäntö sallivat, että jäsenvaltiot puuttuvat päättäväisesti tilanteisiin, joissa se on tarpeen turvallisuuden ja yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi, kunnioittaen samalla kaikkien niiden henkilöiden oikeuksia, joihin toimenpiteet kohdistuvat.

Tiedonannossa todetaan, että EU:n kriisiasetus antaa eräitä toimintamalleja sellaisiin välineellistämisen tilanteisiin, joista säädetään kyseisessä asetuksessa. Tiettyihin näihin tilanteisiin verrattuna poikkeuksellisiin tilanteisiin voidaan tiedonannon mukaan vastata täydentämällä kriisiasetuksen keinoja muilla välineillä. Tällaisia tilanteita ovat erityisesti sellaiset, joissa muuttoliikettä käytetään aseena. Komissio viittaa tältä osin Venäjän ja Valko-Venäjän toimintaan.

Komissio katsoo, että kun otetaan huomioon vihamielisten valtioiden taholta tulevat hybridiuhat, jotka vaarantavat jäsenvaltioiden turvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden sekä yleisen järjestyksen ylläpitämisen, jäsenvaltiot voivat ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen ulkoisilta uhkilta. Komissio viittaa tiedonannossaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 4 artiklan 2 kohtaan ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 72 artiklaan. SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin

Luonnos 10.7.2026

jäsenvaltion vastuulla. SEUT 72 artiklan mukaan V osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Koska unionin turvallisuuteen ja jäsenvaltioiden alueelliseen koskemattomuuteen kohdistuva uhka on luonteeltaan vakava ja jatkuva, jäsenvaltiot voivat komission mukaan vedota perussopimuksen määräyksiin mennäkseen poikkeuksellisesti ja tiukoin edellytyksin pidemmälle kuin EU:n johdetussa oikeudessa tällä hetkellä säädetään. Toimissa, joihin jäsenvaltiot ryhtyvät kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi perussopimusten mukaisesti, tulee kuitenkin noudattaa EU:n lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja edellytyksiä. Komissio viittaa Schengenin rajasäännöstöön, joka velvoittaa jäsenvaltiot suojelemaan EU:n ulkorajoja. Jäsenvaltioilla on periaatteellinen oikeus valvoa muiden maiden kansalaisten maahantuloa, oleskelua ja maastapoistumista. Jäsenvaltioiden on EU:n ulkorajoja valvoessaan samalla kunnioitettava perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta. Kaikkien toimenpiteiden tulee olla oikeasuhteisia ja sopivia Venäjän ja Valko-Venäjän aiheuttaman uhan torjumiseksi ja niiden on rajoitettava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä. Kansallisen turvallisuuden suojelemiseen tähtäviä toimenpiteitä toteuttaessaan jäsenvaltioiden on kuvattava, miksi valitut toimet ovat tarpeen. Toimenpiteiden, jotka voivat johtaa tiettyjen perusoikeuksien rajoittamiseen, tulee myös olla luonteeltaan väliaikaisia.

Komissio pitää selvänä, että tällä hetkellä Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisella EU:n ulkorajalla vihamieliset valtiot kohdistavat jäsenvaltioihin hybridihyökkäystä pyrkien horjuttamaan alueen vakautta Ukrainaa vastaan käytävän hyökkäyssodan avulla ja käyttäen samalla muuttoliikettä aseena unionin turvallisuuden heikentämiseksi. Komissio toteaa, että jäsenvaltioiden on kyettävä tekemään se mikä niiden on tarpeen puolustautuakseen Venäjän ja Valko-Venäjän hybridihyökkäyksiltä ja taatakseen kansallisen turvallisuutensa, yleisen järjestyksensä ja suvereniteettinsa. Jäsenvaltioiden voi olla tarpeen ryhtyä toimenpiteisiin, jotka saattavat merkitä vakavaa puuttumista perusoikeuksiin, kuten turvapaikkaoikeuteen ja liitännäisiin takeisiin.

Komissio toteaa, että EU:n turvallisuusympäristö on muuttunut dramaattisesti verrattuna ajankohtaan, jolloin sovellettavat kansainvälisen oikeuden välineet hyväksyttiin, ja tämä voi olla tarpeen ottaa huomioon niitä sovellettaessa. Lisäksi komissio kiinnittää huomiota siihen, että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin on myös todennut, että tietyt poikkeukselliset tilanteet vaikuttavat oikeuksien tulkintaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen puitteissa.

Tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä EU-oikeudellisista reunaehdoista.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan voimassa olevan, tässä esityksessä jatkettavaksi ehdotettavan lain, mahdollistamat toimenpiteet täyttävät tiedonannon periaatteiden mukaiset välttämättömyyden, oikeasuhtaisuuden ja väliaikaisuuden edellytykset. Edellä jaksossa 2.3.1 kuvatulla tavalla laissa säädetty toimenpiteet ovat mahdollisia vain, jos ne ovat välttämättömiä ja viimesijaisia. Lain soveltaminen edellyttää erillistä valtioneuvoston päätöstä ja sitä edeltävästi valtioneuvoston ja tasavallan presidentin yhteistä käsitystä laissa tarkoitettujen korkeiden kriteerien käsillä olosta. Lain mukaan kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista ei saa rajoittaa laajemmin tai pidempään kuin mikä on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden vakavan vaarantumisen torjumiseksi. Tämä korostaa toimenpiteiden oikeasuhtaisuuden arviointia kussakin lain mahdollisessa soveltamistilanteessa. Lain mukaan päätös voidaan tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, joten toimenpiteet ovat mahdollisia ainoastaan väliaikaisesti.

2.4.4 Johtopäätökset

Kansallisesti tai EU:ssa ei ole lain voimaantulon jälkeen annettu sellaista uutta lainsäädäntöä, jolla olisi merkitystä väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain tarpeen arvioinnissa. Komissio on kuitenkin todennut vuoden 2024 tiedonannossaan jäsenvaltioiden oikeutetun tarpeen kyetä reagoimaan vieraan valtion painostukseen ja välineellistettyyn maahantuloon. Edellä kuvattu lainsäädäntö antaa viranomaisille keinoja hallita laajamittaista tai välineellistettyä maahantuloa, mutta sen avulla ei voida torjua vieraan valtion Suomeen kohdistamaa painostusta maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Vastaava koskee myös hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp kuvattuja vaihtoehtoisia sääntelymalleja. Myös perustuslakivaliokunnan mukaan lain perusratkaisut toteuttavat sääntelyn tavoitteita tavalla, jota olisi vaikea saavuttaa mainitussa hallituksen esityksessä kuvatuilla vaihtoehtoisilla sääntelymalleilla (PeVL 26/2024 vp). Lain voimassaolon aikana ei ole tunnistettu uusia lainsäädännöllisiä keinoja, joilla voitaisiin saavuttaa lain tavoite torjua välineellistettyä maahantuloa.

2.5 Sääntelyn suhde EU-oikeuteen

EU-oikeus on ensisijaista suhteessa kansalliseen oikeuteen. Esityksen suhdetta EU-oikeuteen on siten arvioitava EU:n primäärioikeuden sekä sekundäärioikeuteen kuuluvan turvapaikkalainsäädännön kannalta. Välineellistetyn maahantulon torjuntaa koskeva komission tiedonanto on myös arvioinnissa merkityksellinen, koska se ilmentää komission näkemystä EU-oikeuden tulkinnasta.

Laki poikkeaa EU:n turvapaikkalainsäädäntöön kuuluvista säädöksistä. Kuten edellä jaksossa 2.4 on kuvattu, EU-lainsäädännössä ei ole olemassa keinoja, jonka avulla voitaisiin torjua välineellistettyä maahantuloa, joka vakavasti vaarantaa toisen valtion kansallista turvallisuutta ja täysivaltaisuutta. EU-lainsäädännön keinot liittyvät tiettyjen turvapaikkamenettelyjen sekä menettelyn vaiheiden joustoon, ja niiden tarkoituksena on helpottaa toimivaltaisten viranomaisten työtä ja resurssien riittävyyttä laajamittaisessa maahantulon tilanteessa. EU:n turvapaikkalainsäädäntöön sisältyvällä joustolla ei voida suoraan vaikuttaa välineellistetyn maahantulon torjuntaan.

SEU 4 artiklan 2 kohdan mukaan unioni kunnioittaa keskeisiä valtion tehtäviä, erityisesti niitä, joiden tavoitteena on valtion alueellisen koskemattomuuden turvaaminen, yleisen järjestyksen ylläpitäminen sekä kansallisen turvallisuuden takaaminen. Erityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla. SEUT 72 artiklan mukaan V osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.

Lain hyväksyttävyyys EU-oikeudellisesta näkökulmasta perustuu olennaisesti siihen, katsotaanko edellä mainitut perussopimusten artiklat sellaisiksi oikeuttamisperusteiksi, joiden nojalla voidaan poiketa EU:n turvapaikkalainsäädännöstä. Vaikka EU-tuomioistuin ei ole toistaiseksi hyväksynyt väitettä siitä, että jäsenvaltio olisi voinut SEU 4 artiklan 2 kohtaan tai SEUT 72 artiklaan vetoamalla poiketa jonkin turvapaikkasäädöksen säännöksistä, ei tuomioistuin ole myöskään ehdottomasti sulkenut pois tätä mahdollisuutta. Erityisesti SEUT 72 artiklan on katsottu periaatteessa mahdollistavan EU-sekundaarilainsäädännöstä poikkeamisen yleisen järjestyksen ja sisäisen turvallisuuden suojaamisen tarkoituksessa.

Kuten tässä esityksessä kuvataan, EU-tuomioistuimessa ei ole ollut ratkaistavana Suomen tilanteeseen verrattavaa tilannetta. Tuomioistuin on useammassa tapauksessa ottanut kantaa esimerkiksi turvapaikkalainsäädännöstä poikkeamiseen SEUT 72 artiklan nojalla, mutta

Luonnos 10.7.2026

tapaukset ovat koskeneet laajamittaisen maahantulon tilannetta. Oikeuskäytännön osalta keskeinen merkitys on sillä, mihin asioihin tuomioistuin on nimenomaisesti ottanut kantaa. On huomattava, että lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut sellaista uutta EU:n lainsäädäntöä tai EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä, joka antaisi aiheen arvioida voimassa olevaa lakia ja nyt käsiteltävää lakiehdotusta toisin EU-oikeuden kannalta. Toimivalta arvioida sääntelyn EU-oikeuden mukaisuutta on kuitenkin EU-tuomioistuimella.

Lakia koskevien aiempien hallitusten esitysten (HE 53/2024 vp ja 18/2025 vp) sekä hallintovaliokunnan mietintöjen (HaVM 15/2024 vp ja HaVM 14/2025 vp) mukaisesti voidaan edelleen todeta, että SEU 4 artiklan 2 kohta ja SEUT 72 artikla antavat tarvittavan oikeutuksen sille, että edellä mainitusta sekundäärioikeudesta poiketaan ja että laki voidaan säätää ja sitä voidaan soveltaa.

2.6 Kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet

2.6.1 Yleistä

Hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp on kuvattu lain näkökulmasta keskeiset kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet. Esityksessä on käsitelty erityisesti palautuskieltoa, joukkokarkotuksen kieltoa, turvapaikanhakua koskevia oikeussuojakeinoja, oikeuksien väärinkäytön kieltoa, oikeutta vapauteen ja turvallisuuteen sekä syrjinnän kieltoa, yhdenvertaisuutta ja sukupuolten tasa-arvoa. Mainittujen ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta keskeisiä sopimuksia ovat Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 18 ja 19/1990), pakolaisten oikeusasemaa koskeva Geneven yleissopimus (Sops 77 ja 78/1968), kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 7 ja 8/1976, jäljempänä KP-sopimus), kidutuksen ja muun julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun tai rangaistuksen vastainen yleissopimus (SopS 60/1989, jäljempänä kidutuksen vastainen yleissopimus).

Lain soveltamisen kannalta merkityksellisiä ovat myös kaikkien henkilöiden suojelemiseksi tahdonvastaiselta katoamiselta tehty kansainvälinen yleissopimus (SopS 20 ja 21/2023), lapsen oikeuksien yleissopimus (SopS 59 ja 60/1991), yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista (SopS 26 ja 27/2016), kaikkinaisten naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (67 ja 68/1986), naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 52 ja 53/2015) ja ihmiskaupan vastaisesta toiminnasta tehty Euroopan neuvoston yleissopimus (SopS 43 ja 44/2012).

Edellä mainitut ihmisoikeusvelvoitteet ovat merkityksellisiä myös lain voimassaolon jatkamista koskevan arvioinnin näkökulmasta.

2.6.2 Euroopan neuvoston muuttoliikettä ja Euroopan ihmisoikeussopimusta käsittelevä julistus

Muuttoliikettä ja Euroopan ihmisoikeussopimusta käsittelevä poliittinen julistus hyväksyttiin Euroopan neuvoston ulkoministerikokouksessa Chişinăussa, Moldovassa 15.5.2026. Julistus käsittelee valtioiden oikeutta hallita maahanmuuttoa ja suojella kansallista turvallisuutta suhteessa Euroopan ihmisoikeussopimuksen takaamiin oikeuksiin. Julistuksessa tunnustetaan ensimmäistä kertaa Euroopan neuvoston piirissä maahanmuuton välineellistäminen ilmiönä, joka luo haasteita kansalliselle turvallisuudelle.

Maahanmuuton välineellistämällä voidaan julistuksen mukaan tarkoittaa tilanteita, joissa muuttoliikkeitä, mukaan lukien laittomia rajanylityksiä, tarkoituksellisesti helpotetaan, rohkaistaan tai hyödynnetään vihamielisen valtion tai muun toimijan toimesta, joissakin

Luonnos 10.7.2026

tapauksissa voimankäyttöä hyödyntäen, tavoitteena painostaa, horjuttaa tai heikentää toista valtiota ja eurooppalaisia demokratioita. Julistuksessa huomioidaan, että ilmiötä voidaan pitää uutena, nykyajan ilmiönä, joka on syntynyt tiettyssä geopolitisessa ja turvallisuuspolitisessa kontekstissa ja joka aiheuttaa erityisiä haasteita alueelliselle koskemattomuudelle ja kansalliselle turvallisuudelle sekä uhkaa heikentää yleissopimusjärjestelmän tukea ja eheyttä. Julistuksessa todetaan myös, että vihamielisen valtion tai muun toimijan toteuttamat välineellistämistilanteet voivat johtaa akuutteihin humanitaarisiin kriiseihin ja siirtolaisten jättämiselle rajalle tilanteeseen, jossa he ovat merkittävässä vaarassa joutua väkivallan, hyväksikäytön, ihmiskaupan, salakuljetuksen tai epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kohteiksi ilman riittävää suojelua tai apua.

Välineellistettyihin muuttoliikkeisiin osallistuvilla henkilöillä on oikeus yleissopimuksen sekä muun eurooppalaisen ja kansainvälisen oikeuden mukaisten oikeuksiensa kunnioittamiseen ja suojeluun, yleissopimuksen ja muun eurooppalaisen ja kansainvälisen oikeuden sallimissa rajoissa. Julistuksessa muistutetaan myös, että valtion rajan laittomaan ylittämiseen pyrkivien henkilöiden toiminta voi olla merkityksellistä arvioitaessa valtion velvoitteiden noudattamista tiettyjen sopimusmääräysten osalta. Julistuksessa huomioidaan myös, että maahanmuuton välineellistäminen aiheuttaa haasteita valtioiden perusvelvollisuudelle suojella kaikkia lainkäyttövaltaansa kuuluvia henkilöitä, turvata rajansa sekä ylläpitää kansallista turvallisuutta ja yleistä järjestystä. Julistuksessa todetaankin, ettei vihamielisen valtion tai muun toimijan voida sallia horjuttavan eurooppalaisia demokratioita eikä niitä arvoja, joille yleissopimus perustuu, eikä väärinkäyttävän järjestelmää, jonka tarkoituksena on suojella näitä arvoja.

Julistus ilmentää Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden näkemystä Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnasta. Julistus ei kuitenkaan ole Euroopan ihmisoikeustuomioistuinta oikeudellisesti sitova.

2.7 Oikeuskäytäntö

2.7.1 EU-tuomioistuin

EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä on kuvattu hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp. Lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut uutta oikeuskäytäntöä, joka olisi merkityksellistä asian arvioinnissa. Hallituksen tietojen mukaan tuomioistuimessa ei myöskään ole vireillä uusia tapauksia, joissa on kyse välineellistetyistä maahantulosta. EU-tuomioistuimessa ei siten ole ollut ratkaistavana tapauksia, jotka olisivat yhteneviä Suomen itärajan välineellistetyn maahantulon tilanteen kanssa.

2.7.2 Euroopan ihmisoikeustuomioistuin

Mainitussa hallituksen esityksessä sekä lain voimassaolon jatkamista koskeneessa hallituksen esityksessä HE 18/2025 vp on kuvattu myös lain kannalta keskeistä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöä. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa (EIT) on edelleen vireillä useita Latviaa, Liettuaa ja Puolaa vastaan tehtyjä valituksia, jotka liittyvät maiden ja Valko-Venäjän välisten rajojen tilanteeseen vuosina 2021–2023. Näistä valituksista kolme (C.O.C.G. ja muut v. Liettua, nro 17764/22; H.M.M. ja muut v. Latvia, nro 42165/22; ja R.A. ja muut v. Puola nro 42120/22) siirrettiin vuoden 2024 kevään ja kesän aikana Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston käsiteltäväksi. EIT myönsi Suomelle sivuväliintulo-oikeuden kyseisissä valitusasioissa. Suomi antoi sivuväliintulokirjelmänsä EIT:lle 30.9.2024. Lisäksi EIT myönsi Suomelle puheoikeuden suuren jaoston pääkäsitelyihin, jotka pidettiin 12.2.2025. Sivuväliintuloissaan Suomi painotti, että Euroopan muuttunut turvallisuuspoliittinen ympäristö ja välineellistetyn maahantulon erityispiirteet hybridivaikuttamisen keinona tulisi

Luonnos 10.7.2026

huomioida Euroopan ihmisoikeussopimuksen tulkinnassa välineellistetyin maahantuloon tilanteissa. Suomi piti tärkeänä, että välineellistetty maahantulo tunnustetaan EIT:n oikeuskäytännössä ja että Euroopan ihmisoikeussopimuksen soveltamisessa myös valtioiden täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus huomioidaan asianmukaisesti.

Yhteenvedon voidaan todeta, että lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut uutta oikeuskäytäntöä, joka olisi merkityksellistä asian arvioinnissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ei ole toistaiseksi ratkaissut tapauksia, jotka olisivat yhteneviä Suomen itärajan välineellistetyin maahantulon tilanteen kanssa.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista ja vahvistaa rajaturvallisuutta. Tavoitteena on varautua maahantulon välineellistämisen vakavimpiin tilanteisiin ja varmistaa viranomaisten toimintamahdollisuudet myös niiden aikana.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2028 asti. Lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

4.2.1 Vaikutukset viranomaisten toimintaan

Lain soveltaminen tarvittaessa nopeasti vaikeutuvassa rajatilanteessa parantaa merkittävästi Rajavartiolaitoksen kykyä tilanteen hallintaan ja vaikeuttaa Suomea painostavan tahon toimintaa. Lain soveltaminen tuo merkittävää lisäarvoa myös maastorajan tilanteen hallintaan sekä tilanteisiin, joissa maahantulijat käyttävät hyväkseen väkivaltaa tai suurta lukumääräänsä. Lain tavoitteena on myös osaltaan turvata viranomaisten riittävyys poikkeuksellisissa ja vakavissa tilanteissa.

Kuten jaksossa 2 on kuvattu, Rajavartiolaitos on varautunut lain soveltamiseen laatimalla kattavan ohjeistuksen ja kouluttamalla henkilökuntaansa. Lain voimassaolon jatkaminen edellyttää Rajavartiolaitoksen henkilöstön osaamisen ja käytännön ohjeistuksen ylläpitämistä. Ohjeistuksessa huomioidaan myös muiden viranomaisten Rajavartiolaitokselle antama tuki lain mahdollisessa soveltamistilanteessa.

4.2.2 Vaikutukset turvallisuuteen

Laki parantaa osaltaan Suomen kykyä varmistaa kansallinen turvallisuutensa ja täysivaltaisuutensa tilanteissa, jossa muut käytettävissä olevat keinot eivät ole tehokkaita. Välineellistettyjen maahantulijoiden maahan saapumisen estämisellä ja maasta poistamisella voidaan torjua vieraan valtion vaikuttamista sekä kansalliselle turvallisuudelle ja Suomen täysivaltaisuudelle siitä aiheutuvia vakavia uhkia.

4.2.3 Taloudelliset vaikutukset

Rajavartiolaitos on lain voimaantulon jälkeen antanut henkilöstölleen lain mahdollisen soveltamisen edellyttämän lisäkoulutuksen, hankkinut rajanylityspaikoille laissa tarkoitettujen menettelyjen tukemiseksi infrastruktuuria ja työvälineitä sekä harjoitellut lain toimeenpanon rajanylityspaikoillaan. Lain voimassaolon jatkamisella on vähäisiä taloudellisia vaikutuksia, jotka aiheutuvat rajanylityspaikoilla edelleen lain mahdollista soveltamista varten tilapäisesti ylläpidettävän infrastruktuurin aiheuttamista ylimääräisistä kuluista.

Kustannuksia lain mahdollisessa soveltamistilanteessa on kuvattu tarkemmin hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp. Kustannukset eri viranomaisille syntyvät tilanteen edellyttämästä lisähenkilöstöstä, henkilöstön virkamatka- ja työaikakorvauksista, tulkkaus-, kuljetus- ja tilakustannuksista sekä materiaalihankinnoista. Lisäkustannusten määrää ei voida etukäteen arvioida tarkasti, vaan se riippuisi tilanteen vakavuudesta, ajankohdasta ja kestosta. Tilanteen aiheuttamat ylimääräiset kustannukset haettaisiin lisätalousarvioissa toteutuneen mukaisesti. Ylimääräisiin kustannuksiin mahdollisesti käytettävät ulkopuolisen rahoituksen mekanismit (esimerkiksi EU:n BMVI-rahoitusinstrumentin hätäapurahoitus) hyödynnettäisiin täysimääräisesti, millä pyrittäisiin minimoimaan Suomen valtiolle aiheutuvat ylimääräiset kustannukset.

4.2.4 Vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin

Lain säätämistä koskeneessa hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp käsiteltiin lain vaikutuksia perus- ja ihmisoikeuksiin erityisesti palauttamiskiellon, joukkokarkotuksen kiellon, oikeussuojakeinojen, oikeuteen elämään, henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen, haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden, syrjinnän kiellon, yhdenvertaisuuden, sukupuolten tasa-arvon, liikkumisvapauden, oikeuden työhön sekä elinkeinovapauden näkökulmista. Lain voimassaolon jatkamista koskeneessa hallituksen esityksessä HE 18/2025 vp on kuvattu lakiin eduskuntakäsittelyssä tehtyjen muutosten vaikutukset perus- ja ihmisoikeuksiin. Lain peruslähdekohdat ja siten niitä koskevat arviot keskeisistä vaikutuksista perus- ja ihmisoikeuksiin eivät ole muuttuneet.

Lain vaikutukset turvapaikanhakijoihin konkretisoituvat käytännön tasolla siinä tilanteessa, jos lakia päätetään soveltaa viimesijaisena keinona välineellistetyin maahantulon torjumiseksi. Lain olemassaolo ei siten suoraan estä kenenkään oikeutta hakea Suomesta kansainvälistä suojelua.

4.2.5 Muut vaikutukset

Hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp on käsitelty lain EU-oikeudellisia ja kansainvälisoikeudellisia vaikutuksia. Nopeasti muuttuvassa kansainvälisessä tilanteessa on Suomen turvallisuuden kannalta välttämättömien lyhytkestoisten ratkaisujen ohella tarpeen punnita myös niiden pitkäkestoisia vaikutuksia kansainvälisen oikeuden näkökulmasta.

Eduskunta edellytti lain hyväksymisen yhteydessä (EV 68/2024 vp), että valtioneuvosto seuraa aktiivisesti EU-lainsäädännön ja sen tulkintakäytännön kehitystä sekä toimii aloitteellisesti Euroopan unionin komission ja muiden jäsenvaltioiden suuntaan, jotta Suomi saa tulevaisuudessa käyttöönsä kaikki EU-lainsäädännön välineellistetyin maahantulon torjuntaan ja hallintaan soveltuvat tuki- ja poikkeustoimet.

Valtioneuvosto ja Rajavartiolaitos ovat käyneet lain voimaantulon jälkeen vuoropuhelua muun muassa EU:n komission, EU:n perusoikeusviraston, Euroopan raja- ja merivartiostalon, UNHCR:n ja Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetun kanssa. Keskusteluissa on annettu

Luonnos 10.7.2026

tietoa siitä, millä perusteilla laki on arvioitu Suomessa välttämättömäksi ja miten Suomen kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita on arvioitu lain säätämisen yhteydessä. Tapaamisissa on myös kerrottu lain soveltamisedellytyksistä ja muusta sisällöstä. Lisäksi Rajavartiolaitos on antanut tietoa muun muassa siitä, miten lain soveltamiseen on varauduttu, miten soveltamisessa on suunniteltu huomioitavaksi perus- ja ihmisoikeudet sekä miten Rajavartiolaitoksen henkilöstöä on koulutettu ja harjoituttu yhdessä muiden viranomaisten kanssa lain soveltamisen varalta.

4.2.6 Vaikutukset Ahvenanmaan maakunnassa

Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 1 kohdan mukaan valtakunnalla on lainsäädäntövalta asioissa, jotka koskevat perustuslaista poikkeamista ja 26 kohdan mukaan asioissa, jotka koskevat ulkomaalaislainsäädäntöä. Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annettua lakia ei ole myöskään pidettävä itsehallintolain 28 §:ssä tarkoitettuna maakunnalle erityisen tärkeänä lakina, josta olisi hankittava maakunnan lausunto ennen sen säätämistä.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

5.1 Vaihtoehdot ja niiden vaikutukset

5.1.1 Lain voimassaoloa ei jatketa

Lainsäädäntöhankkeen asettamispäätöksen mukaan hankkeen tehtävänä oli valmistella hallituksen esitys väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaolon jatkamiseksi. Ennen hankkeen asettamista arvioitiin vaihtoehtona sitä, että lain voimassaoloa ei jatkettaisi ennakkollisesti, vaan ainoastaan, jos välitön ja vakava poikkeama turvallisuustilanteessa sitä edellyttäisi. Tämä tarkoittaisi sitä, että laki olisi kyseisenä ajankohtana säädettävä kokonaan uudelleen. Lainvalmistelu edellyttää kaikissa tilanteissa riittävää aikaa. Uudella lainsäädännöllä ei ole mahdollista reagoida nopeasti välittömiin turvallisuusuuhkiin, vaan tarvittavan lainsäädännön on oltava valmiina etukäteen. Voimassa oleva laki mahdollistaa valtionjohdon ja Rajavartiolaitoksen välittömät ja tehokkaat toimenpiteet tilanteessa, jossa toinen valtio painostaa Suomea maahantulihoitoa hyväksikäyttämällä. Kuten edellä esityksessä todetaan, toistaiseksi ei ole tunnistettu muita tehokkaita keinoja tällaisen vaikuttamisen torjumiseksi tai maahantulihoitojen välineellistämisen vakavimpiin tilanteisiin puuttumiseksi. On huomattava, että lain soveltamiskynnys on korkea, ja se on tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi tilanteen hallitsemiseksi.

Johtopäätöksenä voidaan siten todeta, että lain voimassaoloa on välttämätöntä jatkaa keskeytyksettä. Lain voimassaolon keskeytyksetön jatkaminen mahdollistaa varautumisen vaikeutuvaan rajaturvallisuustilanteeseen ja on omiaan ylläpitämään nykyisillä toimilla saavutettua vakaata rajaturvallisuustilannetta.

5.1.2 Lain voimassaoloaika

Laki tuli voimaan 22.7.2024 ja oli alun perin voimassa vuoden. Vuonna 2025 lain voimassaoloa jatkettiin 31.12.2026 asti (368/2025). Kuten jaksossa 9.3 kuvataan, lain määräaikaisuus vaikuttaa arviointiin siitä, voidaanko laki säätää perustuslain 73 §:n mukaisena rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Valmistelun lähtökohtana oli siten lain voimassaolon jatkaminen edelleen määräajaksi.

Luonnos 10.7.2026

Vaihtoehtoina esitettävälle sääntelylle arvioitiin lain voimassaolon jatkamista aiempaan tapaan noin yhdellä vuodella tai toisaalta selkeästi pidemmäksi ajaksi. Lain voimassaoloaikana saatu kokemus on osoittanut, että turvallisuusympäristön muutokset parempaan suuntaan ovat hitaita. Kuten jaksoissa 2.1 ja 2.2 todetaan, turvallisuusympäristön odotetaan säilyvän vakavana ja vaikeasti ennakoitavana vielä pitkään. 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. Tämän vuoksi aiemman kaltaista lyhyttä lain voimassaoloajan jatkoa ei pidetty enää tarkoituksenmukaisena. Toisaalta katsottiin, että nykyisen sisältöisen lain välttämättömyyttä on tarpeen arvioida säännöllisesti. Lain voimassaoloajan jatkamista esitettyä kahta vuotta pidemmäksi ajaksi ei tämän vuoksi pidetty tällä hetkellä tarkoituksenmukaisena.

5.1.3 Sisältömuutokset lakiin

Lainsäädäntöhankkeen asettamispäätöksen mukaan hankkeen tehtävänä oli valmistella esitys ainoastaan lain voimassaolon jatkamiseksi. Valmistelun aikana ei siten ole erityisesti arvioitu mahdollisten sisältömuutosten tekemistä lakiin. Koska lakia ei ole toistaiseksi sovellettu, sen toimivuudesta käytännön tilanteissa ei ole kokemusta. Lain soveltamiseen varautumisen yhteydessä ei myöskään ole tullut esiin tarkennustarpeita, jotka olisivat välttämättömiä lain soveltamisen tai toimivuuden kannalta. Tämän vuoksi sääntelyn muuttamista ei voida pitää tässä vaiheessa tarkoituksenmukaisena. Kuten jaksoissa 2.4 ja 2.7 on todettu, lain voimaantumisen jälkeen ei myöskään ole tullut sellaista uutta lainsäädäntöä tai oikeuskäytäntöä, jolla olisi merkitystä asian arvioinnissa.

Lain säätämisen ja lain voimassaolon jatkamisen yhteydessä on käsitelty eduskunnan vaikutusmahdollisuuksia lain mahdollisessa soveltamistilanteessa. Hallintovaliokunta on katsonut (HaVM 14/2025 vp), että laissa säädetty eduskunnan valiokuntien tiedonsaantioikeus käytännössä tarkoittaa eräänlaista valtioneuvoston päätöksen jälkivalvontaa. Menettely ei sellaisenaan vastaa valmiuslain (1552/2011) mukaista jälkitarkastusta, jossa eduskunta voi kumota valtioneuvoston käyttöönottoasetuksen. Valiokunnan käsityksen mukaan valmiuslain käyttöönottoasetuksissa on kyse sellaisista vaikeasti ennakoitavista tilanteista, joita ei ole voitu tarkemmin arvioida lain säätämisvaiheessa. Sääntelyasetelma ei siten ole täysin rinnasteinen väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettuun lakiin nähden. Mahdollisilla valiokuntien lausunnoilla tai hallintovaliokunnan mietinnöllä ja siihen sisältyvillä lausumilla voidaan kuitenkin odottaa olevan merkittävä tosiasiallinen vaikutus valtioneuvoston päätöksenteossa, vaikka eduskunnalle ei muodollisesti ole säädetty sitovaa päätöksentekovaltaa asiassa.

Hallintovaliokunta totesi, että esimerkiksi eduskunnan suppea jälkitarkastusoikeus, eli päätöksenteko siitä, saako valtioneuvoston päätös jäädä voimaan vai onko se kumottava, sopisi melko huonosti yhteen lain sääntelyn kanssa siitä näkökulmasta, että valtioneuvoston päätös voidaan tehdä korkeintaan kuukaudeksi kerrallaan. Enintään kuukauden voimassaoloaika on laissa katsottu tarkoituksenmukaiseksi, koska kyse on merkittävästä perus- ja ihmisoikeuksiin vaikuttavasta päätöksestä, jonka välttämättömyys tulee tarkoin arvioida suhteessa ajankohtaiseen turvallisuustilanteeseen. Edellä mainituilla perusteilla eduskunnan tiedonsaantioikeutta koskevan sääntelyn katsotaan edelleen olevan riittävä.

Luonnos 10.7.2026

5.2 Ulkomaiden lainsäädäntö ja muut ulkomailla käytetyt keinot

Hallituksen esityksissä HE 53/2024 vp ja HE 18/2025 vp on kuvattu Viron, Latvian, Liettuan ja Puolan lainsäädäntöä, jossa säädetään rajaturvallisuuden ylläpitämiseen ja välineellistetyn maahantulon torjuntaan liittyvistä toimivaltuuksista.

Puolan parlamentti päätti toukokuussa 2026 jatkaa 60 päivällä kansallisen lainsäädäntönsä mukaisia rajoituksia, jotka koskevat kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen jättämistä Valko-Venäjän vastaisella rajalla. Päätöksen perusteena on Puolan ja Valko-Venäjän välisellä rajalla edelleen jatkuva välineellistetyn maahantulon tilanne, joka muodostaa vakavan uhan kansalliselle turvallisuudelle sekä Puolan ja koko Euroopan unionin sisäisen sisäiselle turvallisuudelle. Rajoituksen käyttöönotto on katsottu välttämättömäksi uhan torjumiseksi ja tilanteen vakauttamiseksi. Rajoitusten tavoitteena on vahvistaa EU:n ulkorajoja ja vastata tehokkaasti muuttoliikkeen välineellistämiseen. Toimenpiteiden perusteena on myös välineellistettyä maahantuloa koskeva komission tiedonanto.

[Tilanne muiden maiden osalta päivitetään lausuntokierroksen jälkeen.]

6 Lausuntopalaute

7 Säännöskohtaiset perustelut

7 §. Voimaantulo. Pykälää ehdotetaan muutettavaksi niin, että määräaikaisen lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2028 asti. Muutoksen myötä lain kokonaisvoimassaoloaika pitenisi noin neljään ja puoleen vuoteen.

Perustuslakivaliokunta ei ole lakia arvioidessaan nimenomaisesti kiinnittänyt huomiota lain voimassaoloajan täsmälliseen pituuteen (PeVL 26/2024 vp, PeVL 29/2024 vp ja PeVL 14/2025 vp). Keskeistä perustuslakivaliokunnan mielestä on, että lain ja myös sen voimassaoloajan välttämättömyys voidaan perustella (PeVL 14/2025 vp). Perustuslakivaliokunta ei ole myöskään aiemmassa lausuntokäytännössään ottanut yleistä kantaa poikkeuslakien sallittuun voimassaoloaikaan, vaan arviointi on ollut tapauskohtaista.

Kuten jaksossa 2 kuvataan, turvallisuusympäristössä ei ole odotettavissa lähiaikoina olennaisia muutoksia parempaan suuntaan, vaan sen odotetaan säilyvän vakavana ja vaikeasti ennakoitavana koko ehdotettavan voimassaoloajan. Hybridivaikuttaminen eri muodoissaan on ollut jatkuvaa, ja edelleen on olemassa korkea riski, että maahantulijoita välineellistämällä tapahtuva epäasiallinen vaikuttaminen aktivoituisi uudelleen.

Laissa säädetään toimivaltuuksista tilanteeseen, johon ei ole olemassa muuta tehokasta lainsäädäntöä tai vaihtoehtoisia keinoja (ks. esim. HE 53/2024 vp ja PeVL 26/2024 vp). Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden varmistaminen vaatii viranomaisten taktisen ja teknisen varautumisen lisäksi sääntelyä, jonka soveltaminen voidaan uhka-arvion niin vaatiessa aloittaa nopeasti ja tehokkaasti. Voimassa oleva muu lainsäädäntö antaa keinoja välineellistetyn maahantulon hallintaan, mutta sen avulla ei ole mahdollista torjua vieraan valtion painostamisesta Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja täysivaltaisuudelle aiheutuvaa uhkaa. Välineellistettyyn maahantuloon liittyvässä EU-lainsäädännössä ei odoteta tapahtuvan lähiaikoina muutoksia.

Luonnos 10.7.2026

Perustuslakivaliokunta on todennut, että Suomen täysivaltaisuus on välttämätön ennakkoodellytys sille, että Suomi voi ylläpitää perustuslaillisen järjestelmänsä, oikeusvaltion sekä perustuslain keskeiset ratkaisut kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden. Valiokunta on kiinnittänyt huomiota myös alueellisen integriteetin merkitykseen (PeVL 14/2025 vp).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on jaksossa 2.7 kuvatulla tavalla vireillä tapauksia, joihin annettavilla ratkaisuilla voi olla merkitystä lain sisällön tai soveltamisen kannalta. Tässä vaiheessa oikeuskäytännön kehittymistä ei kuitenkaan ole mahdollista tarkemmin arvioida. Toistaiseksi valtioneuvoston tiedossa ei ole, milloin Euroopan ihmisoikeustuomioistuin antaa mainitut ratkaisunsa.

Ehdotettua voimassaoloaikaa voidaan edellä kuvatuin perustein pitää ajankohtaisen turvallisuustilanteen ja oikeudellisen viitekehyksen sekä niiden kehitysarvioiden perusteella perusteltuna ja välttämättömänä. Lain kokonaisvoimassaoloaikaa voidaan pitää kohtuullisena, 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. 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. Laki on sen 3 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi torjua välineellistettyä maahantuloa. Mikäli turvallisuustilanne muuttuisi merkittävästi lain voimassaolon aikana, hallitus arvioisi uudelleen lain voimassaoloa ja sisältöä ja antaisi tarvittaessa eduskunnalle esityksen lain muuttamisesta tai kumoamisesta.

Rajanylityspaikkojen sulkeminen ja kansainvälisen suojelun hakemisen keskittäminen rajavartiolaitain 16 §:n mukaisilla valtioneuvoston päätöksillä on toistaiseksi keskeyttänyt Suomeen suuntautuneen välineellistetyin maahantulon, eikä lakia ole ollut tarpeen soveltaa. Rajavartiolaitain ja tässä esityksessä ehdotettavan lain mukaiset päätökset eivät ole toisistaan riippuvaisia tai toisiaan poissulkevia. Tarkoituksenmukaiset toimet tilanteen hallitsemiseksi edellyttävät tapauskohtaista arviota ja kokonaisharkintaa. Keskeistä molempien lakien soveltamisessa on toimenpiteiden välttämättömyys ja oikeasuhtaisuus Suomeen kohdistuvien vakavien uhkien torjumiseksi.

8 Voimaantulo

Ehdotetaan, että laki tulee voimaan viimeistään 31.12.2026. Lain on tultava voimaan ennen määräaikaisen lain voimassaolon päättymistä.

9 Suhde perustuslakiin ja säätämisyjärjestys

9.1 Yleiset lähtökohdat

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi ja lain voimassaolon jatkamista koskeva laki on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella perustuslain 73 §:n mukaisena rajattuna poikkeuksena perustuslaista (PeVL 26/2024 vp, PeVL 29/2024 vp ja PeVL 14/2025 vp).

Perustuslakivaliokunta on ottanut asiaa arvioidessaan huomioon muun muassa rajoituspäätöksen tekemisen korkeat edellytykset ja Suomen täysivaltaisuuden varmistamisen. Valiokunta on arvioinut asiaa myös kansainvälisen tapaoikeuden ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön näkökulmasta. Lisäksi valiokunta on kiinnittänyt huomiota Rajavartiolaitoksen antamaan käytännön ohjeistukseen ja koulutukseen, joiden

Luonnos 10.7.2026

tarkoituksena on varmistaa viranomaisten toiminnan lainmukaisuus ja yhdenmukaisuus lain mahdollisessa soveltamistilanteessa. Valiokunta on myös painottanut lain ja EU-oikeuden välisen suhteen arviointia.

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). Perustuslakivaliokunnan mielestä laki perustuu valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävään ja erittäin painavaan tarkoitukseen torjua vieraan valtion Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista, joka tapahtuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Perustuslakivaliokunta on todennut, että mikäli oikeusvaltion täysivaltaisuus ja kansallinen turvallisuus ovat vakavassa vaarassa, oikeusvaltiollakin täytyy 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 laissa on säädettävä toimivaltuuksista, joita etukäteen arvioituna voidaan pitää välttämättöminä edellä tarkoitettun vaaran torjumiseksi (PeVL 26/2024 vp, PeVL 14/2025 vp).

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että lain perusratkaisut toteuttavat sääntelyn tavoitteita nykyisessä turvallisuusympäristössä tavalla, jota olisi vaikea saavuttaa hallituksen esityksessä kuvatuilla vaihtoehtoisilla sääntelymalleilla (PeVL 26/2024 vp). Valiokunta on pitänyt saamansa selvityksen valossa ehdotettua sääntelyn tarvetta välttämättömänä (ks. myös PeVL 14/2025 vp).

9.2 Täysivaltaisuus

Perustuslakivaliokunta on todennut, että perustuslain 1 §:n 1 momentin mukainen Suomen täysivaltaisuus on yksi Suomen valtiosäännön peruseriaatteista ja perustuslain keskeisimmistä ratkaisuista (PeVL 14/2025 vp). Valtion täysivaltaisuus kattaa sekä sisäisen että ulkoisen suvereenisuuden. Sisäisellä suvereenisuudella tarkoitetaan sitä, että valtion sisällä valtiovalta on korkein oikeudellinen muiden yläpuolella oleva valta. Sisäisen suvereenisuuden keskeisenä sisältönä on kyky säätää kaikkien valtion alueella julkista valtaa käyttävien viranomaisten ja muiden toimielinten toimivallasta. Siihen kuuluu myös valta päättää oikeusjärjestyksen sisällöstä, määrätä valtioelinten toiminnasta ja oikeus käyttää eri tavoin julkista valtaa valtion alueella oleviin ihmisiin ja esineisiin nähden. Ulkoisella suvereenisuudella tarkoitetaan valtion vapautta päättää itsenäisesti suhteistaan toisiin valtioihin ja kansainvälisiin järjestöihin (HE 1/1998 vp, s. 71/II).

Perustuslakivaliokunnan mukaan Suomen täysivaltaisuus on välttämätön ennakoedellytys sille, että Suomi voi ylläpitää perustuslaillisen järjestelmänsä, oikeusvaltion sekä perustuslain keskeiset ratkaisut kuten perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota myös alueellisen integriteetin merkitykseen.

Perustuslakivaliokunta on todennut, että rajavalvonta, rajanylityspaikoista päättäminen ja rajaliikenteen sääntely kuuluvat lähtökohtaisesti valtion suvereniteetin piiriin (ks. myös PeVL 37/2022 vp). Perustuslain liikkumisvapautta koskevan pykälän esitöissä todetaan kansainvälisen oikeuden mukainen pääsääntö, jonka mukaan ulkomaalaisilla ei ole yleisesti oikeutta asettua toiseen maahan (HE 309/1993 vp, s. 52). Valiokunta on pitänyt tärkeänä, että esimerkiksi muuttoliikkeen välineellistämiseen kohdistuvissa toimitissa huomioidaan valtion oikeus päättää yhtäältä ulkorajojensa turvallisuudesta sekä toisaalta siitä, kenellä on pääsy valtion alueelle (PeVL 16/2022 vp, kappale 7 ja PeVL 15/2022 vp).

Luonnos 10.7.2026

Valiokunta on korostanut, että valtiolla tulee täysivaltaisuuden näkökulmasta säilyä todellinen mahdollisuus torjua kolmannen valtion toimia, joilla sen rajan yli oikeudettomasti syötettäisiin maahan ihmisjoukkoja tuntemattomin tarkoituksin. Perustuslakivaliokunta on huomauttanut, että Euroopan ihmisoikeussopimuksen 1 artiklan mukaan sopimusvaltiot ovat sitoutuneet turvaamaan sopimuksen mukaiset oikeudet lainkäyttöpiirissään. Täysivaltaisuus ja sen suojaaminen sitä vaarantavilta loukkauksilta ovat valiokunnan mielestä siten edellytys sille, että Suomi kykenee täyttämään sopimusvelvoitteensa. Perustuslakivaliokunnan mielestä tilannesidonnaisuudelle on perusteltua antaa merkitystä myös nyt käsillä olevan kaltaisissa tilanteissa (PeVL 14/2025 vp).

9.3 Lain voimassaoloaika

Vakiintuneen valtiosääntöperiaatteen mukaan uusien, puhtaasti kansallisten perustuslaista poikkeavien lakien säätämistä tulee välttää (ks. esim. PeVL 29/2022 vp, kappale 34). 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. Poikkeuslakimenettelyyn voidaan turvautua vain erityisen poikkeuksellisissa tapauksissa ja pakottavista syistä (HE 1/1998 vp, s. 125/I, ks. myös esim. PeVL 6/2009 vp, s. 16). Jos poikkeuslakeja käytetään kansallisissa yhteyksissä, on valiokunnan mukaan ensisijaisesti pyrittävä säätämään poikkeukset perustuslaista voimassaololtaan ajallisesti rajoitettuina, siis määräaikaisina (PeVM 10/1998 vp, s. 23/I).

Perustuslakivaliokunta ei ole lakia arvioidessaan nimenomaisesti kiinnittänyt huomiota lain voimassaoloajan täsmälliseen pituuteen (PeVL 26/2024 ja PeVL 14/2025 vp). Valiokunta on todennut, että sen aikaisemmasta lausuntokäytännöstä ei arviointitilanteiden eroavaisuuksien vuoksi ole johdettavissa selkeää kannanottoa poikkeuslain voimassaoloajan pituuteen nyt käsillä olevassa erityislaatuudessa tilanteessa. Keskeistä perustuslakivaliokunnan mielestä on, että lain ja myös sen voimassaoloajan välttämättömyys voidaan perustella.

Valiokunnan mielestä 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. Valiokunnan mukaan jo lain voimassaololla voidaan arvioida olevan ennalta estävä vaikutus (PeVL 14/2025 vp).

Kuten jaksossa 2 kuvataan, turvallisuusympäristössä ei ole odotettavissa lähiaikoina olennaisia muutoksia, vaan se säilyy todennäköisesti vakavana ja vaikeasti ennakoitavana. Laissa säädetään toimivaltuuksista tilanteeseen, johon ei mainitun hallituksen esityksen ja perustuslakivaliokunnan lausunnon (PeVL 26/2024 vp) mukaisesti ole olemassa muuta tehokasta lainsäädäntöä. Välineellistettyyn maahantuloon liittyvässä EU-lainsäädännössä ei myöskään odoteta tapahtuvan lähiaikoina muutoksia. Voimassa oleva sääntely antaa keinoja välineellistetyn maahantulon hallintaan, mutta sen avulla ei ole mahdollista torjua vieraan valtion painostamisesta Suomen kansalliselle turvallisuudelle ja täysivaltaisuudelle aiheutuvaa uhkaa. Kuten jaksossa 2.7 on todettu, lain voimaantumisen jälkeen ei ole toistaiseksi tullut sellaista uutta oikeuskäytäntöä, jolla olisi merkitystä asian arvioinnissa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa on vireillä tapauksia, joihin annettavilla ratkaisuilla voi olla merkitystä lain sisällön tai soveltamisen kannalta. Tässä vaiheessa oikeuskäytännön kehittymistä ei kuitenkaan ole mahdollista tarkemmin arvioida.

Edellä kuvatuilla perusteilla esityksessä ehdotetaan lain voimassaolon jatkamista kahdella vuodella, minkä myötä lain kokonaisvoimassaoloaika pitenisi noin neljään ja puoleen vuoteen.

Ehdotettua voimassaoloaika voidaan pitää ajankohtaisen turvallisuustilanteen ja oikeudellisen viitekehyksen sekä niiden kehitysarvioiden perusteella perusteltuna ja välttämättömänä. Lain kokonaisvoimassaoloaika voidaan pitää kohtuullisena, 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. 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. Laki on sen 3 §:n 1 momentissa säädetyllä tavalla tarkoitettu viimesijaiseksi keinoksi torjua välineellistettyä maahantuloa. Mikäli turvallisuustilanne 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 ole nähtävissä olennaisia muutoksia.

9.4 Säättämisjärjestys

Perustuslakivaliokunnan mukaan myös pelkkä lain voimassaolon jatkaminen tulee käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa lainsäätämisyjärjestyksessä (PeVL 14/2025 vp).

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki on alun perin säädetty ja sen voimassaoloa on jatkettu tilanteessa, jossa ei ole ollut muuta tehokasta keinoa torjua Suomen painostamista maahantulijoita hyväksikäyttämällä. Kuten edellä jaksossa 2 on todettu, oikeudellinen viitekehys ei ole muuttunut lain säätämisen jälkeen. Lain hyväksymisen jälkeen voimaan tullut uusi lainsäädäntö on tuonut lisää keinoja maahantulon hallintaan, mutta lakimuutoksilla ei ole mahdollista ennalta torjua välineellistettyä maahantuloa. Suomen turvallisuusympäristö on myös edelleen vakava ja vaikeasti ennakoitava. Lain voimassaololle on siten edelleen välttämättömiä ja pakottavia syitä Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Lain soveltaminen on sen 3 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi.

Perustuslain 73 §:n mukaan ehdotus perustuslakiin tehtävästä rajatusta poikkeuksesta on toisessa käsittelyssä äänten enemmistöllä hyväksyttävä lepäämään ensimmäisiin eduskuntavaalien jälkeisiin valtiopäiviin. Ehdotus on tuolloin valiokunnan annettua siitä mietintönsä hyväksyttävä asiasisällöltään muuttamattomana täysistunnossa yhden käsittelyn asiana päätöksellä, jota on kannattanut vähintään kaksi kolmasosaa annetuista äänistä. Ehdotus voidaan kuitenkin julistaa kiireelliseksi päätöksellä, jota on kannattanut vähintään viisi kuudesosaa annetuista äänistä. Ehdotusta ei tällöin jätetä lepäämään, ja se voidaan hyväksyä vähintään kahden kolmasosan enemmistöllä annetuista äänistä.

Perustuslakivaliokunta on perustuslain suhteelliseen pysyvyyteen ja valtio-oikeudelliseen asemaan liittyvien näkökohtien vuoksi pitänyt tärkeänä, että perustuslain tekstin muutokset käsitellään pääsäännön mukaan perustuslain 73 §:n 1 momentin mukaisessa, ns. normaalissa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä. Perustuslain 73 §:n 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä ei valiokunnan mukaan tule käyttää, ellei perustuslain sanamuodon kiireelliselle muuttamiselle ole poikkeuksellisesti välttämätöntä tarvetta (PeVM 5/2005 vp, s. 6). Valiokunta on pitänyt myös varsin tärkeänä, ettei perustuslain kiireellistä muuttamismenettelyä käytetä muutoin kuin pakottavissa tilanteissa ja että perustuslain tavallinen muuttamismenettely vakiintuu pääsäännöksi myös käytännössä (ks. PeVM 10/2006 vp, s. 6). Perustuslain 73 §:n 1 momentin mukainen menettely mahdollistaa sen, että perustuslain muutoksesta voidaan käydä normaaleihin eduskuntavaaleihin liittyvä julkinen keskustelu ja että äänestäjät saavat näin äänioikeuttaan käyttämällä osallistua perustuslain muuttamismenettelyyn (PeVM 4/2018 vp, s. 11).

Luonnos 10.7.2026

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaolo päättyy 31.12.2026. Tämän vuoksi on selvää, että lain voimassaolon jatkaminen keskeytyksettä perustuslain 73 §:ssä tarkoitettussa lainsäätämisyjärjestyksessä edellyttää pykälän 2 momentin mukaista nopeutettua menettelyä. Lain säätämiseen johtanut turvallisuustilanne ja siihen kytkeytyneet perusteet nopeutetun menettelyn käyttämiselle eivät myöskään ole olennaisesti muuttuneet.

Perustuslakivaliokunta on katsonut aiemmin, että lain säätämistä ja sen voimassaolon jatkamista koskevien esitysten kiireelliseksi julistamiselle oli poikkeuksellisesti välttämätön tarve ja kyseessä oli myös pakottava tilanne. Valiokunnan mukaan ehdotonta valtiosääntöoikeudellista estettä käsitellä laki poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei ollut, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus äänenlaskennassa toteutuu (PeVL 26/2024 vp ja PeVL 14/2025 vp).

9.5 Johtopäätökset

Hallitus katsoo, että lakia voidaan pitää myös nyt ehdotettavan voimassaolon jatkamisen jälkeen rajattuna poikkeuksena perustuslaista. Poikkeus on selvästi rajattu suhteessa perustuslain kokonaisuuteen. Voimassaolon jatkaminen on määräaikainen ja pituudeltaan perusteltu suhteessa ajankohtaiseen turvallisuustilanteeseen ja sen kehitysarvioihin sekä voimassa olevaan oikeudelliseen viitekehukseen. Lain soveltamistilanteissa olisi kyse erityisen poikkeuksellisista tilanteista, ja lain voimassaolon jatkamiselle on pakottavat syyt. Perustuslakivaliokunta on myös aiemmin katsonut, että laki ei puutu perustuslain keskeisiin ratkaisuihin eikä ole sen kanssa ilmeisessä ristiriidassa. Laki on hyväksyttävä myös Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Hallintovaliokunta on lisäksi arvioinut, että laki täyttää EU-lainsäädännön edellytykset.

Hallituksen käsityksen 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.

Edellä esitetyn perusteella hallitus katsoo, että esitys on käsiteltävä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä ja että asiassa on pakottavia syitä hyväksyä esitys 73 §:n 2 momentissa säädetystä kiireellisestä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Luonnos 10.7.2026

Lakiehdotus

Laki

väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain (482/2024) 7 §, sellaisena kuin se on laissa 368/2025, seuraavasti:

7 §

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 22 päivänä heinäkuuta 2024 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2028.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä x.x.2026

Pääministeri

Petteri Orpo

Sisäministeri Mari Rantanen

Laki

väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti, joka on tehty perustuslain 73 §:ssä säädetyllä tavalla, *muutetaan* väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyin maahantulon torjumiseksi annetun lain (482/2024) 7 §, sellaisena kuin se on laissa 368/2025, seuraavasti:

Voimassa oleva laki

Ehdotus

7 §

7 §

Voimaantulo

Voimaantulo

Tämä laki tulee voimaan 22 päivänä heinäkuuta 2024 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2026.

Tämä laki tulee voimaan 22 päivänä heinäkuuta 2024 ja on voimassa 31 päivään joulukuuta 2028.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .