



Sisäministeriö
AI FI 46/2026
11.8.2026

Amnesty International Suomen osasto
Hietaniemenkatu 7 A
00100 Helsinki
P: 09 8562 0600
E: amnesty@amnesty.fi
W: amnesty.fi

Lausunto: Hallituksen esitysluonnos laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Amnesty International on maailman suurin ihmisoikeusjärjestö, jonka toiminta perustuu yksittäisten ihmisten tuelle. Tukijoita on 10 miljoonaa, 150 maassa eri puolilla maailmaa. Amnesty on poliittisesti ja uskonnollisesti sitoutumaton. Amnesty työskentelee kansainvälisesti ja Suomessa laaja-alaisesti ihmisoikeuksien edistämiseksi.

Amnesty International Suomen osasto kiittää mahdollisuudesta lausua otsikon asiassa ja lausuu kunnioittavasti, että **turvapaikanhakua estävän poikkeuslain voimassaoloa ei tule jatkaa.**

Esitysluonnos

Hallituksen esitysluonnoksessa esitetään jatkettavaksi jo toistamiseen kesällä 2024 hyväksyttyä väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettua lakia (myöhemmin poikkeuslakia), jolla rajoitettaisiin kansainvälisen suojelun hakemista tietyllä alueella. Kyseinen laki on tarkoitettu väliaikaiseksi ja se hyväksyttiin alun perin olemaan voimassa yhden vuoden. Lailla voidaan rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla valtakunnanrajaa tai sen välittömässä

läheisyydessä, tavoitteena Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistaminen. Päätöksen rajoittamisesta tekee valtioneuvoston yleisistunto ja tarve rajoituspäätöksen tekemiselle todetaan yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa. Päätöksen voisi tehdä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan.

Nyt käsillä olevassa esitysluonnoksessa lakia ehdotetaan jatkettavaksi jopa kahdeksi vuodeksi eli 31.12.2028 asti. Poikkeuslaki olisi tällöin voimassa jo 4,5 vuotta. Lakiin ei ole ehdotettu sisällöllisiä muutoksia.

Kansainvälisten normien ja perustuslain vastaisuus

Amnesty viittaa eduskunnan hallintovaliokunnalle 30.5.2024 ja 22.4.2025 antamiinsa lausuntoihin AI FI 34/2024 ja AI FI 24/2025 sekä niiden perusteluihin ja katsoo edelleen lain loukkaavan sellaisia ihmisoikeusvelvoitteita, jotka ovat luonteeltaan ehdottomia eli joista ei voida missään tilanteissa poiketa, kuten ehdoton palautuskielto. Laki on useiden ihmisoikeussopimusten, kuten Geneven pakolaissopimuksen, Euroopan ihmisoikeussopimuksen, kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan YK:n yleissopimuksen, kidutuksen vastaisen YK:n yleissopimuksen, YK:n lapsen oikeuksien sopimuksen sekä EU-oikeuden sekundaarilainsäädännön ja EU:n perusoikeuskirjan vastainen, eikä sitä olisi alun perin tullut hyväksyä.

Esitysluonnoksessa ihmisoikeusnormien ja EU-sääntelyn vastaisuus sivuutetaan ja esitetään, että "lain soveltamistilanteessa laki syrjäyttää muun sääntelyn, joka koskee samaa asiaa. Tällä tarkoitetaan sekä EU-sääntelyä että kansallista sääntelyä [...] jotka sääntelevät samaa asiaa." Amnesty huomauttaa, että kansallisella lailla, kuten nyt kyseessä olevalla poikkeuslailla, ei voida syrjäyttää EU-oikeutta. EU-oikeus on kansalliseen sääntelyyn nähden ensisijaista. Tämä koskee myös vastikään voimaantullutta EU:n kriisiasetusta, joka koskee maahantulon häiriötilanteita, kuten "joukoittaisen maahantulon tilannetta" tai niin sanottua muuttoliikkeen välineellistämistilannetta ja, jossa ei ole mahdollistettu jäsenmaille olla ottamatta vastaan turvapaikanhakijoita. Asetuksessa sen sijaan mahdollistetaan erinäisiä muita helpotuksia jäsenmaiden velvollisuuksiin sekä yhteisvastuutoimia.

Esitysluonnoksessa myös vedotaan komission tiedonantoon 11.12.2024 (COM(2024) 570 final), jossa käsitellään muuttoliikkeen niin sanottua välineellistämistä EU:n ulkorajoilla. Esitysluonnoksessa vedotaan siihen, että tiedonannossa komissio hyväksyisi jäsenvaltioiden oikeuden kansallisesti säätää toimista, joilla torjutaan muuttoliikkeen käyttämiseen "aseena" liittyviä hybridiuhkia ja vahvistetaan turvallisuutta ulkorajoilla. Amnesty toteaa, kuten jo edellisessä poikkeuslain jatkamista koskevassa lausunnossaan, ettei komissio tiedonannossaan kuitenkaan hyväksy Suomen poikkeuslakia ja sen toimia. Komissio nimenomaisesti painottaa tiedonannossaan, että "[t]urvapaikkaoikeus, ihmisarvon kunnioittaminen ja palautuskiellon periaate ovat tärkeitä kulmakiviä." Lisäksi komissio tarkentaa, että jäsenvaltioiden tulee toimissaan kunnioittaa "kaikkien niiden henkilöiden oikeuksia, joihin toimenpiteet kohdistuvat" ja että "[j]äsenvaltioiden on EU:n ulkorajoja valvoessaan samalla kunnioitettava perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta."

Lakiin otetut menettelyt ovatkin selvästi ristiriidassa Suomen ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa. Niiden käyttöön otolla loukattaisiin useita kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän ytimeen kuuluvia oikeuksia, kuten **oikeutta elämään, kidutuksen kieltä sekä näihin olennaisesti liittyvää palautuskieltoa ja joukkokarkotuskieltoa. Kyseisiä kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita ei voida rajoittaa edes poikkeuslailla.**

Laki on myös Suomen perustuslain vastainen. Ehdoton palautuskielto sekä oikeusturva vahvistetaan myös perustuslaissa. **Perustuslain ja Suomen kansainvälisten velvoitteiden vastaisen lain voimassaoloa ei tule pidentää, vaan aito ja tosiasiallinen pääsy turvapaikkamenettelyyn tulee taata.**

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa tutkitaan tällä hetkellä Latvian, Liettuan ja Puolan suorittamia niin sanottuja pushback-toimia eli turvapaikanhakijoiden työntämisä takaisin siihen maahan, josta he tulivat, ilman heidän suojeluperusteidensa tutkimista. Näissä tilanteissa on ollut kyse Valko-Venäjän kautta tulleista turvapaikanhakijoista, joita Valko-Venäjä on käyttänyt hyväkseen työntämällä heitä EU-naapurimaihinsa ilman mahdollisuutta saada suojelua Valko-Venäjällä. Kyseiset oikeustapaukset on mainittu esitysluonnoksessa, mutta luonnoksen mukaan, "lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut uutta oikeuskäytäntöä, joka olisi merkityksellistä asian arvioinnissa." Tämä ei suinkaan tarkoita sitä, että poikkeuslain voimassaoloa olisi järkevä jatkaa kahdella vuodella, kun oikeustapausten ratkaisut ovat odotettavissa oletettavasti jo tätä aiemmin.

Lisäksi huomioon tulisi ottaa viimeaikainen Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu A.R.E. v. Kreikka (15783/21), jossa se totesi Kreikan niin sanotun pushback-käytännön olemassaolon ja sen laittomuuden, kun Kreikan viranomaiset järjestelmällisesti painostivat turvapaikanhakijoita takaisin Turkkiin tutkimatta heidän kansainvälisen suojelun perusteitaan.

Tilanne itärajalla

Esitysluonnoksessa arvioidaan, että välineellistetyn maahantulon uhka Suomen itärajalla jatkuu edelleen korkeana eikä tilanne ole olennaisesti muuttunut vuodesta 2025, jolloin lain voimassaoloa edellisen kerran jatkettiin. Esitysluonnoksen mukaan turvallisuustilanteessa ei ole odotettavissa nopeita muutoksia parempaan suuntaan, vaan turvallisuustilanne Euroopassa ja Suomen lähialueilla jatkuu jännitteisenä Venäjän Ukrainaa vastaan käymän hyökkäyssodan takia.

Esitysluonnoksen mukaan "[m]aahantulijoita välineellistämällä vieras valtio pyrkii päättämään keitä, milloin ja minkälaisin tavoittein 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." Esitysluonnoksessa arvioidaan, että välineellistetyn maahantulon uhka Suomen itärajalla jatkuu korkeana eikä mikään

käytettävissä olevista tiedoista viittaa siihen, että Venäjän viranomaiset olisivat Suomen vastaisella rajalla muuttaneet toimintamalliaan tai aikomuksiaan.

Amnesty huomauttaa, että hallitus pyrkii esittämään turvapaikanhakemisen turvallisuutta vaarantavana toimenä. Suomen itärajalle tuli vuoden 2023 syksyn ja talven aikana reilu 1000 turvapaikanhakijaa, suurin osa Syyriasta, Somaliasta tai Jemenistä. Turvapaikanhakijoiden määrä oli siten vähäinen, vaikkakin suurempi kuin tavanomaisesti itärajalle tulleiden turvapaikanhakijoiden määrä. Viranomaiset kykenevät kuitenkin selviytymään huomattavasti suuremmasta hakijoiden määrästä, mistä ovat osoituksena vuosina 2015–2016 tulleiden turvapaikanhakijoiden sekä Ukrainasta tulleiden sotaa paenneiden ihmisten määrät. Lisäksi itärajalle tulleet turvapaikanhakijat ovat maista, joista tulleille Maahanmuuttovirasto on suurelta osin myöntänyt kansainvälistä suojelua. Itärajalle tulleet turvapaikanhakijat ovat siis todennäköisesti paenneet kotimaistaan hakemaan kansainvälistä suojelua turvallisesta maasta.

Amnesty toteaa, että itärajan kautta tulleet turvapaikanhakijat vaikuttavat olleen perinteisiä konflikteja ja ihmisoikeusloukkauksia pakenevia ihmisiä. **Kyse ei siten ole siitä, että itse turvapaikanhakijat olisivat turvallisuusuhka Suomelle, vaan kyse on tavanomaisesta turvapaikanhausta, jossa ihmiset pyrkivät hakemaan kansainvälistä suojelua heille mahdollisia reittejä pitkin. Mikäli heidät on jostain syystä ja jonkun taholta ohjattu tietyille reitille, heitä ei pidä siitä rankaista.**

Itärajalle ei loppuvuoden 2023 jälkeen tullut kuin hyvin vähäinen määrä turvapaikanhakijoita. Esitysluonnoksessakin todetaan, että "[r]ajanylityspaikkojen sulkeminen on ollut toistaiseksi riittävä toimenpide, jolla välineellistetyn maahantulon ilmiö on kyetty pysäyttämään, eikä välineellistetty laiton maahantulo ole toistaiseksi levinnyt rajanylityspaikkojen ulkopuolelle."

Lisäksi Suomessa on turvallisuusviranomaisten, kuten Suojelupoliisin, tehtävä varmistua siitä, ettei maahan saapunut ihminen ole uhka kansalliselle turvallisuudelle. Mikäli maahan saapuisi ääriajatteluun kytkeytyviä henkilöitä tai sotilastaustaisia henkilöitä, jotka arvioitaisiin turvallisuusuhaksi, olisi Suojelupoliisin tehtävä havaita nämä uhat ja toimia niiden perusteella. Turvapaikanhakua ei ole mahdollista rajoittaa pelkästään siitä syystä, että on abstrakti mahdollisuus, että hakijoiden sekaan soluttautuisi uhkaavia henkilöitä. Kyseisiä henkilöitä voi tulla maahan muullakin tavoin kuin turvapaikanhakijoina.

Amnesty huomauttaa, että turvapaikanhaun esittäminen turvallisuusuhkana ja turvapaikanhakijoista puhuminen niin sanotusti välineinä heidän ihmisyyttään vähätellen luo ennakkoluuloja ja pelkoja sekä voimistaa turvapaikanhakijoihin kohdistuvaa rasismia ja syrjintää yhteiskunnassa. Esitysluonnoksessa tulisikin kiinnittää huomiota sanavalintoihin ja olla käyttämättä puhetapaa, jossa ilmiö, kuten turvapaikanhaku, määritellään turvallisuuskysymykseksi ja irrotetaan alkuperäisestä kontekstistaan.

Jää myös epäselväksi, mihin konkreettiseen uhkaan tarve väliaikaiseksi tarkoitettun poikkeuslain jatkamiselle perustuu. Kuten edellä on mainittu, itärajalle ei ole 2,5 vuoteen tullut kuin yksittäisiä turvapaikanhakijoita ja tilanne on pysynyt vakaana rajavartiolaiton 16 §:n

mukaisella rajanylityspaikkojen sulkemisella. Esitysluonnoksessa ei ole esitetty yksityiskohtaisia perusteita lain jatkamiselle. Mikäli tällaisia perusteita ja vakava uhka niin sanotusta välineellistämisestä on olemassa, tulisi ne tuoda esitysluonnoksessa esille, jotta kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden ja perustuslain kanssa ristiriidassa olevan lainsäädännön jatkamistarvetta olisi mahdollista yleisesti myös eduskunnan ja kansalaisyhteiskunnan arvioida.

Poikkeuslain voimassaolon jatkaminen ja muut vaihtoehdot

Myöskään ehdotettua kahden vuoden jatkoa poikkeuslaille ei ole esitysluonnoksessa kunnolla perusteltu. Esitysluonnoksen mukaan "[eh]dotettua voimassaoloaikaa voidaan pitää ajankohtaisen turvallisuustilanteen ja oikeudellisen viitekehyksen sekä niiden kehitysarvioiden perusteella perusteltuna ja välttämättömänä" ja lain voimassaolon kokonaisuutena kohtuullisena, kun otetaan huomioon, että turvallisuustilanteen muutos on osoittautunut pitkäaikaiseksi.

Esitysluonnoksessa toistetaan, kuinka Suomeen kohdistuva uhka ei tule lähiaikoina pienenemään. Päinvastoin "[I]ain voimassaoloaikana saatu kokemus on osoittanut, että turvallisuusympäristön muutokset parempaan suuntaan ovat hitaita." "[T]urvallisuusympäristön odotetaan säilyvän vakavana ja vaikeasti ennakoitavana vielä pitkään."

Amnesty toteaa, että perustuslainkin kanssa ristiriidassa olevaa poikkeuslakia ei ole tarkoitettu pitkäaikaiseksi instrumentiksi. **Mikäli turvallisuusuhkaa pidetään pitkäaikaisena, ei siihen tule vastata väliaikaisiksi tarkoitetuilla, ihmisoikeuksia voimakkaasti rajoittavilla toimilla, vaan harkita muita, ihmisoikeudet turvaavia ja pidempiaikaisia ratkaisuja.** Väliaikaiseksi tarkoitettun poikkeuslain jatkuva pidentäminen ei ole sellaisessa tilanteessa järkevää.

Lisäksi esitysluonnoksessa esitetty näkemys siitä, että muut vaihtoehdot eivät olisi riittäviä vieraan valtion Suomeen kohdistuvan vaikuttamisen torjumiseksi, on heikosti perusteltu. Esitysluonnoksessa ei ole ylipäättäen arvioitu muiden vaihtoehtojen käyttöä tai niiden luomista. Esimerkiksi EU-oikeuden mahdollistamia vaihtoehtoja ja niiden tosiasiallista toimivuutta ei ole edes arvioitu, vaan ainoastaan esitetty näkemys, että EU:n kriisiasetukseen tai muihin EU-säädöksiin ei sisälly säännöksiä, joilla voitaisiin tehokkaasti torjua tai ennalta estää sitä, että vieras valtio hyväksikäyttää maahantulijoita tarkoituksenaan horjuttaa kohdevaltion kansallista turvallisuutta tai täysivaltaisuutta. Kuitenkaan sitä, että niillä on luotu keinoja selviytyä kriisitilanteesta ja samalla mahdollisuus käyttää muita, muun muassa kansallisia ja EU:n diplomatiakeinoja, tilanteen ratkaisemiseen, ei ole millään tavalla arvioitu.

Amnesty myös huomauttaa, että poikkeuslakiin ei ole ehdotettu mitään uusia ihmisoikeuksia edistäviä muutoksia, kuten oikeusturvan toteutumisen edistämistä tai oikeudellisen neuvonnan tai ihmisoikeusmonitoroinnin mahdollistamista.

Hallituksen esityksessä ei ole myöskään edelleenkään toteutettu oikeuskanslerin ehdotusta eduskunnan roolin vahvistamisesta lain mahdollisen käyttöönnoton tilanteen arvioinnissa. Eduskunnan roolin vahvistamista on vaadittu jo alkuperäisellä lausuntokierroksella sekä myös lain jatkamista koskevissa lausunnoissa.

Lopuksi

Amnesty viittaa kaikkeen edellä mainituissa aiemmissa 30.5.2024 ja 22.4.2025 antamissaan lausunnoissa AI FI 34/2024 ja AI FI 24/2025 lausuttuun ja toteaa, ettei poikkeuslakia olisi alun perinkään tullut säätää. Perustelut poikkeuslain jatkamiselle ovat myös edellä mainitun mukaisesti heikot. Itärajan kautta ei ole 2,5 vuoteen tullut kuin hyvin vähäinen määrä turvapaikanhakijoita eikä esitysluonnoksessa ole kyetty antamaan arviota itärajan kautta mahdollisesti Suomeen tulevien turvapaikanhakijoiden määrästä tai siitä, miten arvio tilanteen jatkumisesta on tehty. Huomionarvoista onkin, että alun perin vuodeksi pituiseksi säädettyä poikkeuslakia jatkettaisiin nyt yhteiskestoltaan 4,5 vuoden pituiseksi, vaikka olosuhteet itärajalla ovat rauhallisemmat kuin lakia alun perin säädettäessä. Luonnoksessa ei ole kyetty esittämään perustelua lain voimassaolon jatkamiselle etenkin, kun sillä ei edes tosiasiallisesti vaikuteta Venäjän mahdolliseen vihamieliseen toimintaan, vaan vaikutus kohdistuu ainoastaan turvapaikanhakijoihin ja heidän oikeuksiinsa.

Amnesty huomauttaa, että kyseisenlaisista niin sanotusti väliaikaisista toimista uhkaa helposti muodostua pysyviä asiantiloja. Rajavartiolain 16 §:n mukaisten toimien on tarkoitus olla väliaikaisia, mutta ne ovat tällä hetkellä olleet voimassa jo vuoden 2023 lopusta saakka. Samoin poikkeuslaki on tarkoitettu väliaikaiseksi, mutta näyttää siltä, että sen voimassaoloa jatketaan aina vain uudestaan. Esitysluonnoksen sanamuodoista on nähtävissä, että poikkeuslaille esitetyt perustelut nähdään pidempiaikaisena asiantilana, jolloin poikkeuslain väliaikaisuus jää tulevaisuudessakin kyseenalaiseksi. Perusoikeuksista poikkeamiseen tulee suhtautua pidättyvästi ja rajata poikkeaminen mahdollisimman tarkaksi ja vähäiseksi sekä määräaikaiseksi. **Poikkeuslain määräaikainen luonne ei toteudu, mikäli sen voimassaoloa on mahdollista jatkaa pitkiä aikoja.**

Kunnioittavasti

Niina Laajapuro
Ihmisoikeustyön johtaja
niina.laajapuro@amnesty.fi

Lisätietoja antaa: Kaisa Korhonen, oikeudellinen asiantuntija, kaisa.korhonen@amnesty.fi