



Professori Päivi Leino-Sandberg

Göteborg 3.6.2022

Asia: HE 63/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta

Eduskunnan hallintovaliokunnalle 6.6.2022

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt ”oikeudellista arviota siitä, onko Euroopan komissiolla toimivaltaa kieltää Suomea sulkemasta itärajaansa kokonaan välineellistetyin muuttoliikkeen tilanteessa, jossa rajan yli alkaa tulla valtavia määriä turvapaikanhakijoita, tai toimivaltaa esittää tulkintoja tällaisessa asiassa, sekä arvioimaan tilannetta myös valtion suvereniteetin kannalta”.

Hallituksen esityksessä HE 63/2022 vp kysymystä tarkastellaan yleisellä tasolla jaksossa 2.1.5.5 (’Laajamittainen maahantulo’), jossa käsitellään ”tilannetta, jossa Suomeen tulee lyhyessä ajassa paljon ulkomaalaisia, jotka hakevat HE 63/2022 vp kansainvälistä suojelua tai joilla ei ole voimassa olevaa oleskelulupaa.” Jaksossa kuvataan erityisesti ulkomaalaislain (301/2004) sekä kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta sekä ihmiskaupan uhrin tunnistamisesta ja auttamisesta annetussa lain (746/2011) säännöksiä siitä, miten toimitaan laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Esityksessä kerrotaan, että valtioneuvosto on arvioinut mahdollisuutta säätää valmiuslaissa kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä erityisen laajamittaisen maahantulon tilanteessa. Asian arviointi päätettiin kuitenkin eriyttää erilliseen valmisteluhankkeeseen (s. 37). Sisäministeriö on 15.3.2022 asettanut hankkeen rajamenettelyn käyttöönottoa koskevan lainsäädännön valmistelemiseksi. Tavoitteena on ”uusi keino käsitellä turvapaikkahakemuksia hyvin nopeassa menettelyssä niin, etteivät hakijat voisi liikkua vapaasti Suomen alueella tai

edelleen muihin EU-maihin.” Lisäksi valtioneuvosto viittaa komission ehdotukseen COM(2021) 890 final, jonka tarkoituksena on luoda mahdollisuus poiketa tietyistä unionin turvapaikkamenettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja paluuta koskevista säädöksistä tulisi osaksi pysyvää järjestelyä näihin tilanteisiin vastaamiseksi (U 15/2022 vp).

Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

EU-lainsäädäntö

SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukaan

Unioni kehittää turvapaikka-asioita sekä toissijaista ja tilapäistä suojelua koskevan yhteisen politiikan, jonka tarkoituksena on antaa asianmukainen asema kaikille kansainvälistä suojelua tarvitseville kolmansien maiden kansalaisille ja varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen. Tämän politiikan on oltava pakolaisten oikeusasemasta 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan sekä muiden asiaan liittyvien sopimusten mukaista.

Saman artiklan 2 kohta sisältää oikeusperustan yhteistä eurooppalaista turvapaikkajärjestelmää koskevan lainsäädännön antamista varten. EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan

Oikeus turvapaikkaan taataan pakolaisten oikeusasemaa koskevan 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehdyn Geneven yleissopimuksen ja pakolaisten oikeusasemaa koskevan 31 päivänä tammikuuta 1967 tehdyn pöytäkirjan määräysten sekä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen ja Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä ’perussopimukset’, mukaisesti.

Keskeistä on huomata, että EU-oikeus kytkeytyy jo primäärioikeuden tasolla vahvasti kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin, erityisesti pakolaissopimukseen.¹ EU:n perussopimukset eivät esimerkiksi sisällä itsenäisiä turvapaikan ja pakolaisen määritelmiä vaan viittaavat näiden osalta pakolaissopimukseen. Lisäksi kansainvälinen oikeus tarjoaa suojaa myös sellaisissa tilanteissa, joissa henkilöä uhkaa palautus vaarallisiin olosuhteisiin (toissijainen suojelu). Näiltä osin sekä EU- että kansallisen oikeuden reunaehdot asetavat myös YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskeva kansainvälinen yleissopimus (SopS 8/1976, KP-sopimus), YK:n kidutuksen vastainen sopimus (SopS 60/1989) ja Euroopan ihmisoikeussopimus (SopS 63/1999) sekä näitä sopimuksia valvovien elinten tulkintakäytäntö. Näitä käsitellään tarkemmin hallituksen esityksen jaksossa ”2.1.6 Poikkeusolot kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja EU-oikeuden mukaiset poikkeusperusteet”.

¹ Kts näistä tarkemmin, Milka Sormunen, ’Järjestelmä, oikeudelliset reunaehdot vai järjestelmään kohdistuvat odotukset? EU:n turvapaikkajärjestelmän vanhentumisen kolme tasoa’, Lakimies 3–4/2022.

Käytännössä hallintovaliokunnan esittämää kysymystä käsitellään erityisesti EU:n menettelydirektiivissä 2013/32/EU² sekä direktiivissä 2013 kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista.³ Direktiivissä 2013/32/EU perustetaan yhteiset menettelyt direktiivin 2011/95/EU mukaista kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista varten ja sitä sovelletaan ”kaikkiin jäsenvaltioiden alueella, myös niiden rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin ja kansainvälisen suojelun poistamiseen” (3 artikla). Direktiivi mahdollistaa sen, että ”Jäsenvaltiot voivat ottaa käyttöön tai pitää voimassa *suotuisampia säännöksiä*, joita sovelletaan kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevissa menettelyissä, edellyttäen että säännökset ovat tämän direktiivin mukaisia” (5 artikla).

Menettelydirektiivin 6 artiklassa säädetään pääsystä kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn. Sen mukaan

2. Jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian. Jos hakija ei jätä hakemustaan, jäsenvaltiot voivat soveltaa 28 artiklaa.

3. Jäsenvaltiot voivat edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään henkilökohtaisesti ja/tai määrättyyn paikkaan, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2 kohdan soveltamista.

Käytännössä kansallista turvallisuutta koskevia tilanteita ei ole täysin suljettu EU-oikeuden ulkopuolelle, vaan EU-lainsäätäjät luovat liikkumavaraa hyväksymällä poikkeuksia, jotka mahdollistavat kansalliseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien huomioimisen perustelluissa tapauksissa.⁴ Myös menettelydirektiivissä annetaan esimerkiksi mahdollisuus käsittelyn määräajan pidentämiseen mikäli hakemuksia on jätetty mittavasti, mutta ei mahdollisuutta estää niiden jättämistä. Menettelydirektiiviin sisältyy määräyksiä, jotka koskevat nimenomaisesti tilanteita, joissa suuri määrä kolmansien maiden kansalaisia tai kansalaisuudettomia henkilöitä tekee samanaikaisesti kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, minkä vuoksi määrittävä viranomainen ei käytännössä pysty suorittamaan kunkin hakemuksen sisältöä koskevia puhutteluja riittävän nopeasti. Tällöin jäsenvaltiot voivat esimerkiksi säätää, että toisen viranomaisen henkilöstö osallistuu tilapäisesti kyseisten puhuttelujen suorittamiseen. Näistä poikkeustilanteita koskevista säännöksistä huolimatta 7 artiklan 1 kohdan mukaan ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että jokaisella

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu).

⁴ Kts esimerkiksi menettelydirektiivin 8(2) artikla: ”Jäsenvaltioiden on varmistettava, että järjestöillä ja henkilöillä, jotka tarjoavat hakijoille neuvontaa, on tehokas pääsy ulkorajojen rajanylityspaikoilla, kauttakulkualueet mukaan lukien, olevien hakijoiden pariin. Jäsenvaltiot voivat antaa sääntöjä tällaisten järjestöjen ja henkilöiden läsnäolosta näillä rajanylityspaikoilla ja erityisesti siitä, että pääsy edellyttää jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten suostumusta. Tällaista pääsyä voidaan rajoittaa ainoastaan, kun rajoitukset ovat kansallisen lainsäädännön nojalla perustellusti tarpeen asianomaisen rajanylityspaikan turvallisuuden, yleisen järjestyksen tai hallinnoinnin kannalta edellyttäen, että pääsyä ei rajoiteta merkittävästi tai tehdä mahdottomaksi.”

oikeustoimikelpoisella aikuisella on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus omasta puolestaan”. 8 artiklan mukaan jäsenvaltioiden tulee tiedottaa ja neuvoa mahdollisuudesta jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus, ja 10 artiklan mukaan heidän tulee varmistaa, ”että kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ei hylätä tai jätetä tutkimatta pelkästään siksi, ettei niitä ole tehty mahdollisimman pian”. Hakemukset tulee tutkia ”yksilöllisesti, objektiivisesti ja puolueettomasti” ja hakijalle tulee mahdollistaa henkilökohtainen puhuttelu (14 artikla). Direktiivi ei luo poikkeuksia, jotka mahdollistaisivat rajojen sulkemisen kokonaan tai hakemusten hylkäämisen tai käsittelemättä jättämisen.

Perussopimukseen sisältyy määräys tilanteesta, jossa maahantulijoiden määrä äkillisesti kasvaa. 78 artiklan 3 kohdan mukaan

Jos kolmansien maiden kansalaisten äkillinen joukoittainen maahantulo aiheuttaa yhdessä tai useammassa jäsenvaltiossa hätätilanteen, neuvosto voi komission ehdotuksesta hyväksyä väliaikaisia toimenpiteitä kyseisen yhden tai useamman jäsenvaltion hyväksi. Neuvosto tekee ratkaisunsa Euroopan parlamenttia kuultuaan.

Tämänkaltaisista tilanteista on keskusteltu viimeksi viime vuonna, jolloin Valko-Venäjä ryhtyi ohjaamaan siirtolaisia Puolan rajalle. EU reagoi Valko-Venäjän toimiin useilla ehdotuksilla, joista ensimmäinen oli komission ehdotus yllä kuvatun SEUT 78(3) artiklan mukaisista väliaikaisista toimenpiteistä.⁵ Ehdotuksen taustalla on Eurooppa-neuvoston 21. ja 22. lokakuuta 2021 antamat päätelmät, joissa korostettiin, ettei EU hyväksy minkäänlaisia kolmansien maiden yrityksiä välineellistä muuttajia poliittisia tarkoituksia varten. Komissio esitti tällöin näille jäsenvaltioille mahdollisuutta rekisteröidä turvapaikkahakemus ja antaa mahdollisuus sen tosiasialliseen jättämiseen ainoastaan tietyssä rajan läheisyydessä sijaitsevilla rekisteröintipisteillä sekä tätä tarkoitusta varten nimetyissä rajanylityspaikoissa; mahdollisuutta pidentää rekisteröinnin määräaika neljään viikkoon sekä nopeutetun menettelyn soveltamisalan laajentamisesta. Tällaisena komissio katsoi sääntelyn kunnioittavan perusoikeuksia ja ottavan huomioon erityisesti yllä kuvatut EU:n perusoikeuskirjassa tunnustetut periaatteet sekä kansainvälisestä oikeudesta johtuvat velvoitteet.

Lisäksi neuvostossa ja Euroopan parlamentissa on parhaillaan käsiteltävänä toinenkin välineellistämiseen liittyvä ehdotus (COM(2021) 891 final), jolla muutettaisiin Schengen-rajasaännöstöä lisäämällä 5 artiklaan uusi 4 kohta :

”4. Muuttajien välineellistämiseen liittyvässä tilanteessa jäsenvaltiot voivat rajoittaa 1 kohdan nojalla ilmoitettujen rajanylityspaikkojen lukumäärää tai niiden aukioloaikoja, jos olosuhteet sitä edellyttävät. Ensimmäisen alakohdan nojalla hyväksytyt rajoitukset on pantava täytäntöön oikeasuhteisesti ja ottaen huomioon seuraavien henkilöiden oikeudet: a) unionin oikeuden mukaisen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuden piiriin kuuluvat henkilöt; b) kolmansien maiden kansalaiset, jotka ovat neuvoston direktiivissä 2003/109/EY56 tarkoitettuja pitkään oleskelleita henkilöitä, ja henkilöt, joiden oleskeluoikeus perustuu muihin unionin tai kansallisen oikeuden välineisiin tai joilla on pitkäaikaista oleskelua varten myönnetty kansallinen

⁵ Ehdotus: Neuvoston päätös väliaikaisista hätätoimenpiteistä Latvian, Liettuan ja Puolan hyväksi. COM(2021) 752 final.

viisumi, sekä heidän perheenjäsenensä; c) kansainvälistä suojelua hakevat kolmansien maiden kansalaiset.”⁶

Myös tässä lainsäädäntöehdotuksessa annettaisiin mahdollisuus rajoittaa rajanylityspaikkojen lukumäärää ja aukioloaikoja, mutta ei sulkea kokonaan.

Komission toimivalta

Yllä kuvatun SEUT 78 artiklan 3 kohdan mukainen toimintatapa on se, että tarpeelliset toimet hyväksytään neuvostossa. Kyseessä ei ole lainsäädäntömenettely, mikä nopeuttaa sen soveltamista. Jäsenvaltioille ei perussopimuksissa anneta valtuutusta toimia itsenäisesti. Tällainen toiminta olisi myös vilpittömän yhteistyön periaatteen vastaista.

Viitaten hallintovaliokunnan esittämään kysymykseen, komissiolla ei ole toimivaltaa ”kieltää Suomea sulkemasta itärajaansa kokonaan välineellistetyin muuttoliikkeen tilanteessa, jossa rajan yli alkaa tulla valtavia määriä turvapaikanhakijoita”. SEUT 78 (3) artiklan mukaisen menettelyn mukaan komissio esittää toimenpiteitä, joista päätöksen tekee neuvosto.

Tulkintoja sinänsä voi esittää kuka vain, mutta EU-oikeuden tulkinnasta päättää lopullisesti EU-tuomioistuin, eikä se ole vielä ratkaissut vastaavaa oikeuskysymystä, sikäli kun siinä katsotaan olevan jotain oikeudellisesti epäselvää. EU-tuomioistuimessa on kuitenkin vireillä liettualainen 4.2.2022 esitetty ennakkoratkaisupyyntö asiassa C-72/22, johon liittyvä julkisasiamiehen lausunto annettiin 2.6.2022. Kyseisessä ennakkoratkaisupyyntöä esitetyt kysymykset ovat samakaltaisia kuin hallintovaliokunnan lausuntopyynnöstä ilmenevät:

Onko kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 7 artiklan 1 kohtaa, luettuna yhdessä vaatimuksista kolmansien maiden kansalaisten ja kansalaisuudettomien henkilöiden määrittelemiseksi kansainvälistä suojelua saaviksi henkilöiksi, pakolaisten ja henkilöiden, jotka voivat saada toissijaista suojelua, yhdenmukaiselle asemalle sekä myönnetyn suojelun sisällölle 13.12.2011 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2011/95/EU 4 artiklan 1 kohdan kanssa, tulkittava siten, että se on esteenä nyt käsiteltävässä asiassa sovellettavien kaltaisille kansallisille oikeussäännöille, joiden mukaan tapauksessa, jossa julistetaan sotatoimilaki tai hätätila, myös silloin, jos julistetaan hätätila, joka johtuu joukoittaisen maahantulon tilanteesta, ei lähtökohtaisesti sallita sitä, että ulkomaalainen, joka on laittomasti saapunut jäsenvaltion alueelle ja jäänyt sinne, esittää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen?

Jos ensimmäiseen kysymykseen vastataan myöntävästi, onko kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/33/EU 8 artiklan 2 ja 3 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä kansallisille oikeussäännöille, joiden mukaan tapauksessa, jossa julistetaan sotatoimilaki tai hätätila, myös silloin, jos

⁶ Ehdotus EUROOPAN PARLAMENTIN JA NEUVOSTON ASETUS henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä annetun asetuksen (EU) 2016/399 muuttamisesta, COM(2021) 891 final.

julistetaan hätätila, joka johtuu joukoittaisen maahantulon tilanteesta, turvapaikanhakija saadaan ottaa säilöön jo sillä perusteella, että hän on saapunut Liettuan tasavallan alueelle ylittämällä Liettuan tasavallan valtionrajan laittomasti?

Lausunnossaan julkisasiamies M. Nicholas Emiliou katsoo, että kansallinen lainsäädäntö, joka ei lähtökohtaisesti salli kolmansien maiden laittomasti saapuneiden kansalaisten pääsyä kyseisen valtion alueella käynnistettävään kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyyn on EU-lainsäädännön vastainen, kuten myös lainsäädäntö, jonka nojalla kyseinen henkilö otettaisiin säilöön vain rajanylityksen perusteella. Lisäksi julkisasiamies katsoo, ettei SEU 72 artikla mahdollista tällaisen lainsäädännön soveltamista edes sellaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa sen rajalle saapuu valtava maahanmuuttajien virta. Kyseessä on tässä vaiheessa julkisasiamiehen lausunto, jota EU-tuomioistuin voi joko seurata tai olla seuraamatta. Itse pidän kuitenkin arviota oikeudellisesti kestävästä ja EU-tuomioistuimen aiemmalle oikeuskäytännölle rakentuvana.

Mediassa on viime aikoina uutisoitu valtioneuvoston käyvän komission kanssa keskusteluita mahdollisuudesta rajan sulkemiseen. EU-oikeuden näkökulmasta tällaisten keskustelujen pohja ja tarkoitus on kuitenkin sangen epäselvä. Oletettavasti keskustelujen tarkoitus olisi selvittää, avaisiko komissio Suomea vastaan rikkomusmenettelyn siinä hypoteettisessa tilanteessa, että Suomen rajalle kohdistuisi maahanmuuttajien virta.

Komissiolla ei ole SEUT 78(3) artiklan nojalla toimivaltuuksia muuhun kuin neuvoston päätöksen esittämiseen (tai muutettaessa Schengen rajasäännöstä, neuvoston ja Euroopan parlamentin asetuksen esittämiseen). Mikäli jäsenvaltio toimisi EU-oikeuden vastaisesti, komissiolla on mahdollisuus avata tilanteessa rikkomusmenettely, mutta rikkomuksesta ja sen seurauksista päättää EU-tuomioistuin. Komission epävirallisissa keskusteluissa esittämille tulkinnoille ei ole annettu sitovaa merkitystä, eikä se yleensä ole innokas tällaisia antamaan. Komission aiemmat tulkinnat eivät myöskään sido sen käsiä mahdollisessa myöhemmässä rikkomusmenettelyssä. Komissiolle on EU-tuomioistuimen tulkintakäytännössä annettu laaja harkintavalta siinä, nostaako se rikkomusmenettelyn ja milloin.

Lisäksi on huomattava, että komission asema unionin oikeuden valvonnassa rajoittuu niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltiolla on EU-oikeuden nojalla. Kansainvälisen sääntelyn kuten pakolaissopimuksen tulkintaa koskevista tulkinnoista vastaavat sopimusten omat tulkintaelimet.

Kansallinen suvereniteetti

Pakolais- ja ulkomaalaisoikeuden keskeinen ristiriita on se, että valtiolla on suvereniteetti ja siitä seuraava oikeus päättää, kuka saa tulla sen alueelle, mutta ihmisoikeudet rajoittavat tätä suvereniteettia⁷ Valiokunta on pyytänyt arvioimaan tilannetta myös kansallisen suvereniteetin kannalta.

⁷ ks. esim. Elina Pirjatanniemi, 'Ulkomaalaisia ja muita ihmisiä', Lakimies 7–8/2014, s. 953–971.

Kansainvälisten sitoumusten tekeminen rajoittaa määritelmällisesti kansallista suvereniteettia. Suomi on siirtänyt EU:lle toimivaltaa maahantulopolitiikan alalla ja hyväksynyt perussopimukset ratifioidessaan, että EU antaa tällä alalla lainsäädäntöä. EU-lainsäädännön lisäksi vastaavia asioita säädellään myös Suomea sitovissa kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa. Täten kysymys ei ole ainoastaan EU-oikeuden todennäköisestä rikkomisesta vaan myös Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden loukkaamisesta.

Keskeinen nyt esitetyn kysymyksen kannalta on myös SEUT 72 artikla, jonka mukaan EUT-sopimuksen V osastoon, joka koskee turvallisuuden, vapauden ja oikeuden aluetta, sisältyvät määräykset eivät vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. EU-tuomioistuimen suuri jaosto on ottanut joulukuussa 2020 kantaa Unkarin väitteisiin siitä, että kyseisessä 72 artiklassa sallitaan jäsenvaltioiden poiketa SEUT 78 artiklan nojalla annetusta unionilainsäädännöstä, jos näiden sääntöjen noudattaminen estäisi jäsenvaltioita hallinnoimasta asianmukaisesti kansainvälisen suojelun hakijoiden joukoittaisen maahantulon aiheuttamaa hätätilannetta.⁸ EU-tuomioisin katsoi, että

vaikka jäsenvaltioiden asiana on toteuttaa alueellaan yleisen järjestyksen sekä niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, tästä ei kuitenkaan seuraa, että tällaiset toimenpiteet jäävät kokonaan unionin oikeuden soveltamisen ulkopuolelle. Kuten unionin tuomioistuin on jo todennut, EUT-sopimuksessa määrätään näet sellaisissa tilanteissa, joissa yleinen järjestys tai yleinen turvallisuus voi vaarantua, sovellettavista nimenomaisista poikkeuksista ainoastaan SEUT 36, SEUT 45, SEUT 52, SEUT 65, SEUT 72, SEUT 346 ja SEUT 347 artiklassa, jotka koskevat tarkasti rajattuja poikkeustilanteita. Niistä ei voida päätellä, että EUT-sopimukseen luonnostaan kuuluisi yleinen varaus, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet. Tällaisen varauksen tunnustaminen kyseisen perussopimuksen määräysten erityisedellytyksistä riippumatta voisi vaarantaa unionin oikeuden sitovuuden ja yhtenäisen soveltamisen. Lisäksi SEUT 72 artiklassa määrättyä poikkeusta on – kuten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan erityisesti SEUT 346 ja SEUT 347 artiklassa määrättyjä poikkeuksia – tulkittava suppeasti. Tästä seuraa, että kyseistä 72 artiklaa ei voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa unionin oikeuden määräyksistä ja säännöksistä ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi. Jäsenvaltiot eivät siis voi kukin yksinään määritellä yleisen järjestyksen tai kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien vaatimusten ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa. Niinpä sellaisen jäsenvaltion, joka vetoaa edukseen SEUT 72 artiklaan, on näytettävä toteen tarve turvautua tässä artiklassa määrättyyn poikkeukseen yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevien velvollisuuksiensa hoitamiseksi (tuomion 214-216 kohta).

⁸ Asia C-808/18 komissio v. Unkari. Kts myös tuomio komissio v. Puola, Unkari ja Tšekin tasavalta (Tilapäinen mekanismi kansainvälisen suojelun hakijoiden siirtämiseksi), C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, EU:C:2020:257, 143 kohta.

Täten voidaan katsoa, että yhtäältä Suomi on hyväksynyt kansainväliset velvoitteensa hyväksyessään niihin liittyvät suvereniteetin rajaukset. Toisaalta EU-lainsäädäntö sisältää määräyksiä, jotka lisäävät jäsenvaltion liikkumavaraa sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä, mutta tämä tapahtuu kuitenkin EU-oikeuden asettamassa viitekehyksessä ja EU-lainsäädännössä määriteltujen reunaehtojen puitteissa.