

Kirjallinen lausunto eduskunnan hallintovaliokunnalle 3.6.2024

Allan Rosas

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahanmuuton torjumiseksi (HE 53/2024 vp)

Johdanto

Hallituksen esityksessä lähdetään siitä, että ehdotus laiksi välineellistetyn maahanmuuton torjumiseksi on ”jännitteinen” EU-oikeuden ja Suomea sitovien kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kannalta. Tässä kirjallisessa lausunnossa päähuomio kiinnittyy EU-oikeudellisiin näkökohtiin. EU-oikeuden kautta tulevat kuvaan mukaan myös eräät kansainväliset sopimukset, erityisesti ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehty eurooppalainen yleissopimus (jäljempänä Euroopan ihmisoikeussopimus) ja pakolaisten oikeusasemasta vuonna 1951 tehty Geneven yleissopimus ja sen vuonna 1967 tehty pöytäkirja (SopS 77/1968) (jäljempänä Geneven yleissopimus).

Puuttumatta tässä yhteydessä kaikkeen siihen EU-oikeudelliseen normistoon, jolla voisi olla merkitystä edellä mainitun kysymyksen tarkastelussa, voidaan tärkeimpinä turvapaikan hakemista sääntelevinä EU-oikeudellisina normeina pitää Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 78 artiklan 1 kohtaa, EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklaa, sekä direktiiviä 2013/32 (jäljempänä menettelydirektiivi).¹ Palauttamiskiellon osalta kiinnittyy huomio ennen kaikkea SEUT 78 artiklan 1 kohtaan, perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohtaan, direktiiviin 2011/95 (jäljempänä määritelmädirektiivi)² sekä direktiiviin 2008/115 (palauttamisdirektiivi).³ Joukkokarkotukset kielletään perusoikeuskirjan 19 artiklan 1 kohdassa. Oikeussuojakeinojen osalta on mainittava erityisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 19 artiklan 1 kohta sekä perusoikeuskirjan 47 artikla. Jäsenvaltioiden vastuuseen yleisen järjestyksen ylläpitämisessä ja kansallisen turvallisuuden takaamisessa viitataan muun muassa SEU 4 artiklan 2 kohdassa ja SEUT 72 artiklassa.

EU-oikeudellista relevanssia on myös Geneven yleissopimuksella ja sen vuonna 1967 tehdyllä pöytäkirjalla. SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukaan unionin yhteisen

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälisen suojelun myöntämistä ja poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä (uudelleenlaadittu), EUVL L 180, 29.6.2013, s. 60.

² Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2011/95/EU, annettu 13 päivänä joulukuuta 2011, 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 (uudelleenlaadittu), EUVL L 337, 20.12.2011, s. 9. Ks. myös Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/33, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista (uudelleenlaadittu), EUVL L 180, 29.6.2013, s. 96 sekä näiden kahden direktiivin välisestä suhteesta asia C-808/18, komissio v. Unkari, EU:C:2020:1029, kohta 286.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2008/115/EY, annettu 16 päivänä joulukuuta 2008, jäsenvaltioissa sovellettavista yhteisistä vaatimuksista ja menettelyistä laittomasti oleskelevien kolmansien maiden kansalaisten palauttamiseksi, EUVL L 348, 24.12.2008, s. 98.

turvapaikkapolitiikan on nimittäin oltava Geneven yleissopimuksen ja pöytäkirjan mukaista ja perusoikeuskirjan 18 artiklan mukaan ”oikeus turvapaikkaan taataan” Geneven yleissopimuksen ja pöytäkirjan määräysten mukaisesti. Näihin kahteen sopimukseen viitataan myös EU:n johdetussa oikeudessa kuten direktiivissä 2013/32.

EU ei ole (ainakaan vielä) liittynyt Euroopan ihmisoikeussopimukseen. SEU 6 artiklan 3 kohdan mukaan ihmisoikeussopimuksessa taatut perusoikeudet ovat kuitenkin ”yleisinä periaatteina osa unionin oikeutta”. Sen lisäksi EU:n perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohta määrää, että siltä osin kuin peruskirjan oikeudet ”vastaavat” ihmisoikeussopimuksessa taattuja oikeuksia, ”niiden merkitys ja ulottuvuus ovat samat” kuin mainitussa sopimuksessa. Tämä määräys ei kuitenkaan estä unionia myöntämästä tätä laajempaa suojaa. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan valossa esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklan 1 kohdan sisältämää joukkokarkotusten kieltä on sovellettava ja tulkittava Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen pöytäkirjan 4 artiklan sisältämä joukkokarkotuksen kieltä sekä sitä koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö huomioon ottaen.⁴

EU-oikeuden merkitys

Tässä lausunnossa käsiteltujen kysymysten tarkastelussa EU-oikeudella on keskeinen sija.⁵ Tämä johtuu ainakin seuraavista seikoista:

- EU-oikeus on ensisijaista jäsenvaltioiden oikeuteen, myös kansalliseen perustuslakiin, nähden⁶
- EU-oikeus on osa kansallista oikeusjärjestystä ja sillä on usein välitön oikeusvaikutus (siihen voidaan silloin suoraan vedota viranomaisissa ja tuomioistuimissa) myös kansallisella tasolla
- Viranomaisille ja tuomioistuimille voi tällöin syntyä velvollisuus jättää soveltamatta kaikkia sellaisia kansallisia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa sellaisen unionin oikeuden säännöksen tai määräyksen kanssa, jolla on välitön oikeusvaikutus.⁷ Toisin kuin perustuslain ja tavallisen lain välisestä suhteesta on

⁴ Perusoikeuskirjan selityksissä (EUVL C 303, 14.12.2007, s. 33; ks. myös SEU 6 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 52 artiklan 7 kohta) todetaan perusoikeuskirjan 19 artiklan 1 kohdan osalta, että sillä ”on sama merkitys ja kattavuus kuin Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen lisäpöytäkirjan joukkokarkotusta koskevalla 4 artiklalla”. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan kohdalla todetaan, että turvattujen oikeuksien merkitys ja kattavuus määritellään Euroopan ihmisoikeussopimuksen ja sen lisäpöytäkirjojen lisäksi ”Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ja Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä”.

⁵ Ks. myös HE 53/2024 vp, s. 73-77.

⁶ Lissabonin sopimuksen hyväksyneen hallitustenvälisen konferenssin päätösasiakirjaan liitetyn Euroopan unionin oikeuden ensisijaisuutta koskevan julistuksen n:o 17 mukaan konferenssi muistuttaa, ”että Euroopan unionin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perussopimukset ja unionin niiden nojalla antama lainsäädäntö ovat ensisijaisia jäsenvaltioiden oikeuteen nähden mainitussa oikeuskäytännössä määriteltujen edellytysten mukaisesti”. Ks. myös HE 53/2024 vp, s. 73, jossa viitataan perustuslakivaliokunnan kannanottoihin, sekä A. Rosas ja L. Armati, *EU Constitutional Law: An Introduction*, 3. painos (Oxford, Hart Publishing, 2018), s. 64-68.

⁷ Ks. esim. asia C-573/17, Poplawski, EU:C:2019:539, 58 ja 61 kohta, yhdistetyt asiat C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, Országos, EU:C:2020:367, 139, 182-183, 192 kohta.

Suomen perustuslain 106 §:ssä säädetty, mainitun ristiriidan ei tarvitse olla ilmeinen

- Varsinkin oikeuden turvapaikan hakemisen osalta EU-oikeus on verraten seikkaperäistä ja täsmällistä. Käsittääkseni se on Geneven yleissopimukseen ja Euroopan ihmisoikeussopimukseen verrattuna vähemmän altis tulkinnalle ja tulkinnan muutoksille
- EU:n oikeusjärjestyksen oikeussuoja- ja täytäntöönpanokeinot ovat Euroopan ihmisoikeussopimukseen verrattuna eri luokkaa.⁸ Sen lisäksi, että kansalliset tuomioistuimet voivat, ja toisinaan ovat velvollisia, pyytämään sitovia ennakkoratkaisuja EU-tuomioistuimelta ja että jäsenvaltiolle voi syntyä vahingonkorvausvastuu EU-oikeuden rikkomisesta, komissio voi SEUT 258 artiklan nojalla ja toinen jäsenvaltio SEUT 259 artiklan nojalla nostaa rikkomuskanteen jäsenvaltiota vastaan, joka on jättänyt täyttämättä sille kuuluvan velvollisuuden. Jäsenvaltio, joka ei noudata rikkomustuomiota, voi SEUT 260 artiklan nojalla joutua varsin huomattavien taloudellisten sanktioiden kohteeksi.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa on selvää, että sekä perusoikeuskirjan 18 ja 19 artiklalla että menettelydirektiivin säännöksillä, joilla turvataan oikeus kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemiseen, on välitön oikeusvaikutus.⁹ Sikäli kuin kansallinen oikeus on ristiriidassa tätä koskevien unionin oikeuden määräysten ja säännösten kanssa viranomaisilla voi siis syntyä velvollisuus jättää kansallinen oikeus soveltamatta. Tässä tapauksessa sillä, missä lainsäätämisyjärjestyksessä EU-oikeuden vastaiset kansalliset säännökset on säädetty, on vailla merkitystä mitä tulee velvollisuuteen soveltaa EU-oikeutta osana Suomen oikeusjärjestystä.

Oikeus kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemiseen, rekisteröimiseen ja jättämiseen

Menettelydirektiivillä ”myötävaikutetaan [perusoikeuskirjan] 18 artiklassa vahvistetun oikeuden konkretisoimiseen”.¹⁰ Direktiivissä ja EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä tehdä selvä ero kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisen (”englanniksi ”make”), rekisteröimisen ja jättämisen (”lodge”) välillä.¹¹

⁸ Ks. myös HE 53/2024, s. 48-49.

⁹ Perusoikeuskirjan 18 artiklan ja menettelydirektiivin säännösten osalta ks. yhdistetyt asiat C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, Országos, EU:C:2020:367, 139, 182-183, 192 kohta; asia C-808/18, komissio v. Unkari, EU:C:2020:1029, 102-106 kohta; asia C-821/19, komissio v. Unkari, EU:C:2021:930, 136 kohta; asia C-72/22 PPU, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, EU:C:2022:505, 61-63, 67 kohta; asia C-823/21, komissio v. Unkari, EU:C:2023:504, 44, 52 kohta. Perusoikeuskirjan 19 artiklan osalta ks. myös asia C-392/22, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2024:195, 51 ja 53 kohta.

¹⁰ Asia 821/19, komissio v. Unkari, EU:C:2021:930, 99 kohta. Ks. myös esim. asia C-392/22, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2024:195, 51 kohta.

¹¹ Ks. esim. menettelydirektiivin 6 artikla sekä asia C-36/20, Ministerio Fiscal, EU:C:2020:495, 87-94 kohta; C-808/18, komissio v. Unkari, EU:C:2020:1029, 94-103 kohta; asia C-821/19, komissio v. Unkari, EU:C:2021:930, 136-138 kohta; asia C-72/22 PPU, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, EU:C:2022:505, 57-

Menettely on siis kolmivaiheinen. Tätä seikkaa ei hallituksen esityksessä ole riittävästi otettu huomioon.

Direktiivin 3 artiklan 1 kohdan mukaan direktiiviä sovelletaan ”kaikkiin” jäsenvaltioiden alueella, ”myös niiden rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla” tehtyihin kansainvälistä suojelua koskeviin hakemuksiin. Direktiivin 7 artiklan 1 kohdan mukaan ”jokaisella” oikeustoimikelpoisella aikuisella on oikeus ”tehdä” kansainvälistä suojelua koskeva hakemus omasta puolestaan. Direktiivin 6 artiklan mukaan hakemukset voidaan ”tehdä” myös viranomaisille, jotka eivät vastaa hakemusten rekisteröinnistä mutta ”todennäköisesti vastaanottavat tällaisia hakemuksia”. Esimerkkeinä tällaisista viranomaisista mainitaan 6 artiklan 1 kohdan kolmannessa alakohdassa poliisi, rajavartijat, maahanmuuttoviranomaiset ja säilöönottoyksiköiden henkilöstö. Menettelydirektiivin 8 artiklan 1 kohdan mukaan, kun ”on merkkejä” siitä, että säilöönottoyksiköissä pidetyt tai ulkorajojen rajanylityspaikoilla olevat kolmannen maan kansalaiset tai kansalaisuudettomat henkilöt ”mahdollisesti haluavat tehdä kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen”, jäsenvaltioiden on annettava heille tietoa mahdollisuudesta tehdä näin.

Hakemuksen ”tekeminen” avaa portin hakemuksen ”rekisteröimiselle” (6 artiklassa säädettyjä määräaikoja noudattaen) sekä sen ”jättämiselle”. Viimeksi mainitun vaiheen (mutta ei hakemuksen tekemisvaiheen) osalta jäsenvaltioilla on 6 artiklan 3 kohdan mukaan oikeus edellyttää, että hakemukset ”jätetään henkilökohtaisesta ja/tai määrättyyn paikkaan”, sanotun kuitenkin rajoittamatta 2 kohdan soveltamista. Viimeksi mainitun kohdan mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että henkilöllä, joka on tehnyt kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, ”on tosiasiallinen mahdollisuus jättää se mahdollisimman pian”.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä korostuu vaatimus kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten käsittelemisestä tavalla, joka takaa ”tosiasiallisen, helpon ja nopean pääsyn” kansainvälistä suojelua koskevaan menettelyyn ”kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemisvaiheesta lähtien”.¹² Erityisesti direktiivin 6 artiklan osalta tuomioistuin on korostanut, että se on ”yksi yhteisen eurooppalaisen turvapaikkajärjestelmän perustoista” ja sillä konkretisoidaan perusoikeuskirjan 18 artiklassa vahvistettu perusoikeus saada kansainvälistä suojelua saavan henkilön asema, kun unionin oikeudessa vahvistetut edellytykset täyttyvät.¹³ Tuomioistuin on edelleen korostanut, että direktiivin 6 artikla ”merkitsee sitä, että jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus myös jäsenvaltion rajoilla ilmoittamalla

62 kohta; asia C-823/21, komissio v. Unkari, EU:C:2023:504, 137 kohta; asia C-392/22, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2024:195, 51 kohta.

¹² Ks. esim. asia C-808/18, komissio v. Unkari, EU:C:2020:1029, 104-106 kohta; asia C-821/19, komissio v. Unkari, EU:C:2021:930, 80 kohta; asia C-72/22, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, EU:C:2022:505, 65 kohta, asia C-823/21, komissio v. Unkari, EU:C:2023:504, 46 kohta

¹³ Yhdistetyt asiat C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, Országos, EU:C:2020:367, 192 kohta; asia C-392/22, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2024:195, 51 kohta.

jollekin kyseisessä artiklassa mainituista viranomaisista halunsa saada kansainvälistä suojelua”.¹⁴ Tämän halun ilmaisemisen edellytykseksi ei saa ”asettaa minkäänlaista hallinnollista muodollisuutta”.¹⁵ Henkilölle on myönnettävä oikeus ilmoituksen (eli hakemuksen) tekemiseen vaikkakin hän olisi kyseisellä jäsenvaltion alueella laittomasti, ja riippumatta siitä, minkälaiset menestymisen mahdollisuudet tällaisella hakemuksella on.¹⁶

Hallituksen esittämän uuden lainsäädännön kannalta on kiinnitettävä huomiota erityisesti Unkaria koskeviin rikkomusasioihin ja varsinkin asiaan C-808/20.¹⁷ Mainitussa asiassa Unkari oli keskittänyt kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten sekä tekemisen, rekisteröimisen että jättämisen kahteen käytännössä suljettuun, kauttakulkualueeksi määriteltyn vastaanottokeskukseen ja siten, että yksi tai kaksi henkilöä päivässä päästettiin sisään. Unkarin lainsäädännön ja hallintomenettelyn todettiin olevan EU-oikeuden vastaista muun muassa sen takia, että Unkari jätti noudattamatta menettelydirektiivin turvapaikan hakemista koskevia säännöksiä. Vaikka direktiivin 6 artiklan 3 kohdassa jäsenvaltioiden sallitaan vaatia kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten ”jättämistä” määrättyssä paikassa, ”missään direktiivin säännöksessä ei säädetä samankaltaisesta säännöstä siltä osin kuin kyse on kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten tekemisestä”.¹⁸

Liettuan turvapaikkamenettelyä koskee ennakkoratkaisu asiassa C-72/22 PPU.¹⁹ EU-tuomioistuimen käsityksen mukaan liettualainen tuomioistuin tiedusteli lähinnä, onko menettelydirektiivin 6 artiklaa ja 7 artiklan 1 kohtaa tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion säännöstölle, jonka mukaan tapauksessa, ”jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisesta maahantulosta, laittomasti maassa oleskelevilta kolmannen maan kansalaisilta viedään tosiasiallisesti mahdollisuus päästä kyseisen jäsenvaltion alueella menettelyyn, jossa tutkitaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus”.²⁰ Tuomioistuin vastasi näin muotoiltuun kysymykseen myöntävästi, eli direktiivin mainitut säännökset olivat esteenä Liettuan lainsäädännölle.

On tosin huomattava, että kyseinen tapaus eroaa Suomen tilanteesta kahdessa suhteessa: Ensinnäkin mahdollisuus päästä Liettuan turvapaikkamenettelyyn estettiin vain ”laittomasti maassa oleskelevilta” kolmannen maan henkilöiltä eikä kielto siten ulottunut Liettuaan saapuviin henkilöihin, jotka tekivät hakemuksen

¹⁴ Lainausta tuomiosta C-392/22, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2024:195, 51 kohta. Ks. myös asia C-808/18, komissio v. Unkari, EU:C:2020:1029, 97 ja 98 kohta; asia C-821/19, komissio v. Unkari, EU:C:2021:930, 246 kohta.

¹⁵ Asia C-823/21, komissio v. Unkari, EU:C:2023:504, 43 kohta.

¹⁶ Asia C-392/22, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2024:195, 51 kohta.

¹⁷ Asia C-808/18, komissio v. Unkari, EU:C:2020:1029.

¹⁸ Asia C-808/18, 96 kohta. Tuomioistuin totesi muun muassa, että direktiivin 6 artiklasta ilmenee, ”että jokaisella kolmannen maan kansalaisella tai kansalaisuudettomalla henkilöllä on oikeus tehdä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus jollekin kyseisessä artiklassa tarkoitetuista viranomaisista ilmaisemalla yhdelle näistä halunsa saada kansainvälistä suojelua”, 98 kohta.

¹⁹ Asia C-72/22 Valstybės sienos apsaugos tarnyba, EU:C:2022:505.

²⁰ Mainittu tuomio, 56 kohta.

”valtion rajalla”.²¹ Toiseksi tämä tapaus ei eksplisiittisesti koskenut välineellistettyä maahantuloa. Ensiksi mainittu erottava tekijä osoittaa kuitenkin, että Suomessa kaavailtu maahanpääsyn estäminen ja maasta poistamismenettely menisi Liettuan sanottua järjestelmää pidemmälle. Mitä tulee välineellistettyyn maahantuloon, Liettuassa julistettu hätätilanne saattaa vaikutuksiltaan tulla varsin lähelle hybridihyökkäystä. Joka tapauksessa Suomen ja Venäjän välisellä rajalla ”vaikuttamisen välineenä olevan henkilön” erottaminen maahantulijoista, jotka ovat osana sellaista joukoittaista tai yksilöllistä maahantuloa, jota ei voi pitää välineellistettynä maahantulona, voisi toisinaan olla hankalaa (ks. myös jäljempänä, jakso tehokkaat oikeussuojakeinot).

Suomessa kaavailun järjestelmän kannalta ehkä vielä olennaisemman vertailukohdan muodostaa tuore EU-tuomioistuimen ratkaisu C-392/22, jossa oli kyse siitä, voiko alankomaisten tuomioistuin päättää ns. Dublinin asetuksen²² nojalla siirtää kansainvälistä suojelua hakeneen henkilön toiseen jäsenvaltioon (Puola), joka käytti niin sanottua pushback-menettelyä eli esti turvapaikkamenettelyn käynnistämisen.²³ Tuomioistuin toteaa, että pushback-menettely on menettelydirektiivin 6 artiklan vastainen. Tuomion mukaan menettely on tähän säännökseen ja viime kädessä perusoikeuskirjan 18 artiklaan perustuvan EU:n kansainvälisen suojelun myöntämismenettelyn vastainen ”koska se estää kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemistä koskevan oikeuden käyttämisen ja näin ollen tällaisen hakemuksen jättämisestä ja tarkastelusta muodostavan menettelyn kulun unionin lainsäädännössä säädettyjen yksityiskohtaisten sääntöjen mukaisesti”.²⁴ Asiassa todetun kaltainen pushback-menettely ja säilöönotto rajanylityspaikoilla olivat tuomioistuimen mielestä ”unionin oikeuden vastaisia käytäntöjä” ja ne merkitsivät ”vakavia puutteita turvapaikkamenettelyssä ja hakijoiden vastaanotto-olosuhteissa”.²⁵

Edellä lausutun valossa on selvää, että menettelydirektiivin kansainvälisen suojelun hakemista koskevia säännöksiä tulee lähtökohtaisesti soveltaa kaikkiin jäsenvaltioiden ”alueella, myös niiden rajoilla, aluevesillä tai kauttakulkualueilla” tehtäviin kansainvälistä suojelua koskeviin vapaamuotoisiin hakemuksiin. Herää kysymys, pitääkö näitä säännöksiä soveltaa myös henkilöihin, joiden pääsy Suomen

²¹ Mainittu tuomio, 55 kohta.

²² Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) N:o 604/2013, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013, kolmannen maan kansalaisen tai kansalaisuudettoman henkilön johonkin jäsenvaltioon jättämisen kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelystä vastuussa olevan jäsenvaltion määrittämisperusteiden ja menettelyjen vahvistamisesta (uudelleenlaadittu), EUVL L 180, 29.6.2013, s. 31.

²³ Asia C-392/22, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2024:195, 50-53 kohta.

²⁴ Mainittu tuomio, 52 kohta.

²⁵ Mainittu tuomio, 57 kohta. Mainituista puutteista ei kuitenkaan välttämättä seurannut, että henkilön siirto toiseen jäsenvaltioon olisi ollut Dublin-asetuksen vastaista. Viimeksi mainitun seikan arvioiminen riippui mm. siitä, sovelsiko Puola edelleenkin pushback-menettelyä ja oliko olemassa vaara, että henkilö vietäisiin Puolan ja Valko-Venäjän väliselle rajalle ja siirrettäisiin pushback-menettelyä käyttäen takaisin Valko-Venäjälle, mainittu tuomio, 57-65 kohta.

alueelle torjutaan fyysisillä esteillä kuten raja-aidalla tai rajavartioiden toimesta siten, että he eivät ole tulleet Suomen lainkäyttövallan piiriin.

Käsittääkseni EU-oikeudessa ei kielletä fyysisten rajaesteiden pystyttämistä sinänsä. Edellytyksenä on kuitenkin, että tosiasiallinen mahdollisuus turvapaikkahakemuksen ”tekemiseen” säilyy jossakin muualla. Jos maahantulija pääsee kosketuksiin poliisiin tai rajavartiijaan hän voi heille ilmaista halunsa turvapaikan saamiseen siten että hakemus on katsottava tehdyksi. Jos rajanylityspaikkoja pidetään auki (mikä on tavoitteena, jos ehdotettu laki säädetään) on entistä selvempää, että niihin saapuvien henkilöiden turvapaikkahakemuksia on periaatteessa käsiteltävä menettelydirektiivin edellyttämällä tavalla. Se, että maasta summaarisen menettelyn pohjalta poistettu hakija saisi ehdotetun lain 4 §:n 2 ja 3 momentin mukaisesti informaatiota paikasta, jossa kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia otetaan vastaan, ei nähdäkseni poista ristiriitaa ehdotetun säännöksen ja menettelydirektiivin vaatimusten välillä.

Ehdotetun lain 5 § säättää poikkeuksista kiellolle ottaa vastaan kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia. Koska poikkeukset koskevat vain säännöksessä määritellyjä tilanteita on selvää, että se ei poista menettelydirektiivin ja ehdotetun lain välistä ristiriitaa. Jos sen sijaan joudutaan lakiehdotuksen 6 §:ssä tarkoitettuun tilanteeseen (”[m]aahantunkeutuminen väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen”) on mahdollista katsoa, että maahantunkeutumisen kohteena oleva jäsenvaltio ei tällaisessa pakkotilanteessa voi olla velvollinen noudattamaan menettelydirektiivin 6 ja 7 artiklan kaikkia yksityiskohtia. Siten ristiriita direktiivin ja ehdotetun lain välillä voitaisiin ehkä poistaa – tai sitä ainakin lieventää - rajoittamalla lain soveltamisalaa koskemaan 6 §:ssä tarkoitettuja tilanteita. Tässä yhteydessä herää myös kysymys kansallista turvallisuutta koskevien SEU 4 artiklan 2 kohdan ja/tai SEUT 72 artiklan relevanssista. Tätä kysymystä käsitellään tarkemmin jäljempänä.

Palauttamiskielto ja joukkokarkotusten kielto

EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohdan mukaan ”ketään ei saa palauttaa, karkottaa tai luovuttaa sellaiseen maahan, jossa häntä vakavasti uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai halventava rangaistus tai kohtelu”. Säännös täydentää perusoikeuskirjan 4 artiklaan sisältyvää yleisempää kidutuksen sekä epäinhimillisen tai halventavan rangaistuksen ja kohtelun kieltoa, joka vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa. Perusoikeuskirjan selitysten²⁶ mukaan 19 artiklan 2 kohdassa on otettu huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaa koskeva Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen käytäntö.²⁷ Viimeksi mainittu tuomioistuin on muun muassa katsonut, että

²⁶ Ks. edellä, alaviite 4.

²⁷ Perusoikeuskirjan selityksissä viitataan asiaan Ahmed v. Austria, tuomio 17.12.1996, n:o 25964/94 ja asiaan Soering v. United Kingdom, tuomio 7.7.1989, n:o 14038/88. Myöhemmästä ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöstä ks. esim. asiat Saadi v. Italy, tuomio 28.2.2008, n:o 37201/06, 124-133 kohta; F.G. v. Sweden, tuomio 23.3.2016, n:o 43611/11, 111-112 kohta; J.K. and Others

ihmisoikeussopimuksen 3 artiklaan sisältyvä luovutuskielto koskee kaikkia henkilöitä, jotka ovat sopimusvaltion lainkäyttövallan piirissä eikä siis vain henkilöitä, jotka ovat hakeneet turvapaikkaa tai joiden turvapaikkamenettely on kesken.²⁸ Kansainvälistä suojelua hakevaa henkilöä ei saa palauttaa toiseen maahan ilman että varmistutaan siitä, että tämä maa on turvallinen ja että on olemassa takeet siitä, ettei henkilöä uhkaa jatkopalauttaminen toiseen maahan.²⁹

Lisäksi on huomattava, että SEUT 78 artiklan 1 kohdan mukaan EU:n yhteisen turvapaikkapolitiikan tarkoituksena on mm. ”varmistaa palauttamiskiellon periaatteen noudattaminen”. EU:n johdetun oikeuden suhteen voidaan viitata myös määritelmädirektiivin³⁰ 21 artiklaan (suoja palauttamista vastaan) sekä palauttamisdirektiivin³¹ 5 artiklaan (palauttamiskiello, lapsen etu, perhesuhteet ja terveydentila). Vielä on mainittava, että Geneven yleissopimuksen 33 artiklan mukaan sopimusvaltio ”ei tavalla tai toisella saa karkottaa tai palauttaa pakolaista sellaisten alueiden rajoille, jossa hänen henkeään tai vapauttaaan uhataan rodun, uskonnon, kansalaisuuden ja tiettyyn yhteiskunnalliseen ryhmään kuulumisen tai poliittisen mielipiteen vuoksi”. Saman artiklan 2 kohdan mukaan palauttamiskielloon ”ei kuitenkaan voi vedota” pakolainen, ”johon nähden on perusteltua olettaa, että hän on vaaraksi oleskelumaansa turvallisuudelle” tai joka on lainvoiman saaneella tuomiolla tuomittu erityisen törkeästä rikoksesta ja on yhteiskunnalle vaarallinen sanotussa maassa. EU-oikeus, Euroopan ihmisoikeussopimus ja Suomen perustuslain 9 §:n 4 momentti sisältävät ehdottomamman palauttamiskiellon.

Pushback-menettelyn ja palauttamiskiellon välistä suhdetta kosketellaan myös edellä mainitussa, turvapaikan hakijan siirtoa Alankomaista Puolaan koskevassa asiassa.³² Tuomiossa todetaan, että pushback-menettely on ”joka tapauksessa” menettelydirektiivin 6 artiklan vastainen ”ja sillä voidaan lisäksi loukata palauttamiskiellon periaatetta”. Tässä yhteydessä tuomiossa viitataan perusoikeuskirjan sekä 18 artiklaan että 19 artiklan 2 kohtaan, Geneven yleissopimuksen 33 artiklaan sekä Dublin III-asetuksen johdanto-osan kolmanteen perustelukappaleeseen.³³ Mainitussa tuomiossa todetaan lopuksi, että pushback-menettelyllä loukataan palauttamiskielloa ”ainoastaan, jos se muodostuu siitä, että

v. Sweden, tuomio 23.8.2016, n:o 59166/12, 78 ja 79 kohta; Ilias and Ahmed v. Hungary, tuomio 21.11.2019, n:o 47287/15, 128-131 kohta; M.K. and Others v. Poland, tuomio 23.7.2020, n:o 40503/17, 166-173 kohta; Sherov and Others v. Poland, tuomio 4.4.2024, n:o 54029/17 ym., 42-51 kohta. Lienee katsottava, että perusoikeuskirjan sekä 4 artiklan että 19 artiklan 2 kohdan tulkinnessa on perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan nojalla otettava huomioon ei vain ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan sanamuoto vaan myös sitä koskeva oikeuskäytäntö. Perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdasta ks. edellä, alaviite 4.

²⁸ Asia N.D. and N.T. v. Spain, tuomio 13.2.2020, n:o 8675/15 ja 8697/15, 186 ja 188 kohta.

²⁹ Asia Sherov and Others v. Poland, tuomio 4.4.2024, n:o 54029/17 ym, 50 kohta.

³⁰ Direktiivi 2011/95, ks. edellä, alaviite 2.

³¹ Direktiivi 2008/115, ks. edellä, alaviite 3.

³² Asia C-392/22, Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2024:195, 53 kohta.

³³ Asetus 604/2013, edellä alaviite 22. Yllä mainitun perustelukappaleen mukaan tavoitteena on yhteinen eurooppalainen turvapaikkajärjestelmä, joka perustuu Geneven yleissopimuksen täysimääräiseen ja kokonaisvaltaiseen soveltamiseen, ”varmistuen, ettei ketään palauteta vainottavaksi, ja näin ollen noudattaen palauttamiskiellon periaatetta”.

henkilöitä, jotka pyrkivät tekemään unionissa kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen, lähetetään takaisin kolmanteen maahan, jonka alueella heihin kohdistuu edellä mainittu vaara”.

Edellä mainitut palauttamiskiellon takeet edellyttävät siis tapauskohtaista ja yksilöllistä harkintaa. Tätä seikkaa on omiaan korostamaan joukkokarkotuksen kiello. Kuten jo edellä todettiin, kiello sisältyy sekä perusoikeuskirjan 19 artiklan 1 kohtaan että Euroopan ihmisoikeussopimuksen neljännen pöytäkirjan 4 artiklaan. Edellisen säännöksen tulkinnassa on perusoikeuskirjan 52 artiklan 3 kohdan valossa otettava huomioon myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö. Viimeksi mainittu tuomioistuin on katsonut, että joukkokarkotuksen kiello ei koska vain valtion alueella oleskelevien henkilöiden karkottamista (”expulsion”) vaan soveltuu myös maahantulon estämistilanteisiin kuitenkin sillä ehdolla, että maahan pyrkivät henkilöt ovat tulleet sen lainkäyttövallan piiriin.³⁴ Jos kyseiset henkilöt eivät käytä virallisia rajanylitysasemia vaan yrittävät joukoittain ja ehkä väkivaltaa käyttäen päästä sopimusvaltion alueelle tilannetta todennäköisesti ei pidetä joukkokarkotuksen kiellon rikkomisena.³⁵ Toisaalta jokaisen maahantulijan haastattelemine ei estä tilanteen pitämistä joukkokarkotuksena jos jokaisen henkilön yksilöllistä tilannetta ei oteta riittävästi huomioon ja heidän pääsynsä sopimusvaltion alueelle estetään osana yleisempää käytäntöä olla vastaanottamatta kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia.³⁶

Edellä sanotun valossa on selvää, että henkilöiden maasta poistaminen hallituksen kaavaileman lain 4 §:n nojalla ei sellaisenaan ole yhteensopiva EU-oikeuden ja kansainvälisen oikeuden sisältämän palauttamiskiellon kanssa. Ehdotetun lain 5 §:ssä säädetyt poikkeukset lieventävät jonkin verran tätä ristiriitaa. Pääsääntö on kuitenkin ilmaistu lakiehdotuksen 4 §:ssä. Poikkeuksien soveltamine perustuu rajavartiomiehen tapauskohtaiseen arvioon, jota esityksen mukaan ei pidetä päätökseen johtavana hallintomenettelynä ja josta esityksen mukaan ei saisi valittaa (ks. toisaalta jäljempänä, tehokkaita oikeussuojakeinoja koskeva jakso). Ehdotetun lain 6 §:ssä tarkoitetuissa poikkeuksellisissa tilanteissa, jotka ymmärtääkseni voivat koskea myös maasta poistamista eikä vain maahanpääsyn estämistä,³⁷ 5 §:ssä tarkoitettua tapauskohtaista arviota ei sovellettaisi laisinkaan. Siten johtopäätökseksi jää, että lakiehdotus kokonaisuutena ottaen ei ole yhteensopiva palauttamiskiellon kanssa. Direktiivin ja ehdotetun lain välinen suhde olisi vähemmän ongelmallinen jos laki koskisi vain 6 §:ssä tarkoitettuja tilanteita, ja silloinkin maahanpääsyn estämistä pikemminkin kuin maasta poistamista.

³⁴ Asia N.D. and N.T. v. Spain, tuomio 13.2.2020, n:o 8675/15 ja 8697/15, 184-187 kohta. Ks. myös M.K. and Others v. Poland, tuomio 23.7.2020, n:o 40503/17, 197-203 kohta; Sherov and Others v. Poland, tuomio 4.4.2024, n:o 54029/17 ym., 57-58 kohta.

³⁵ Asia N.D. and N.T. v. Spain, tuomio 13.2.2020, n:o 8675/15 ja 8697/15), 206-231 kohta.

³⁶ Asia Sherov and Others v. Poland, tuomio 4.4.2024, n:o 54029/17, 57-62 kohta.

³⁷ Tosin 6 §:ssä säädetään, että maahantunkeutuminen (väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen) ”voidaan välittömästi valtakunnanrajalla torjua”. Säännöksen soveltamine ei kuitenkaan liene poissuljettua, vaikka henkilöt, jotka pyrkivät tunkeutumaan maahan, ovat jo päässeet Suomen lainkäyttövallan piiriin.

Kysymystä SEU 4 artiklan 2 kohdan ja/tai SEUT 72 artiklan relevanssista käsitellään erikseen jäljempänä.

Tehokkaat oikeussuojakeinot

SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan mukaan ”jäsenvaltiot säätävät tarvittavista [oikeussuojakeinoista]³⁸ tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla”. Tätä määräystä täsmentää perusoikeuskirjan 47 artikla, jonka 1 kohdan mukaan ”[j]okaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa”. Tätä säännöstä täydentää menettelydirektiivin 46 artikla, jonka mukaan jäsenvaltioiden on varmistettava, että hakijoilla on oikeus ”tehokkaihin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa” muutoksen hakemiseksi muun muassa päätökseen, ”joka koskee heidän tekemäänsä kansainvälistä suojelua koskevaa hakemusta” (artiklassa luetellaan joukko esimerkkejä tällaisista päätöksistä).

Perusoikeuskirjan 47 artiklalla on välitön oikeusvaikutus. Unkarin turvapaikkamenettelyä koskevassa ennakkoratkaisussa EU-tuomioistuin on muistuttanut, että tuomioistuimen oikeuskäytännöstä³⁹ ilmenee, että perusoikeuskirjan 47 artikla ”riittää itsessään eikä sitä tarvitse täsmentää unionin oikeuden tai kansallisen oikeuden säännöksillä, jotta yksityiset saisivat oikeuden, johon he voivat vedota sellaisenaan”.⁴⁰ Siten kansallisten tuomioistuinten asiana on todeta olevansa toimivaltaisia käsittelemään muutoksenhakua, jonka henkilö, jota asia koskee, on pannut vireille unionin oikeudessa taattujen oikeuksien turvaamiseksi, siinäkin tapauksessa, ettei kansallisissa säännöissä säädetä muutoksenhausta vastaavassa tapauksessa. Niinpä mainitussa Unkaria koskevassa ennakkoratkaisuasiassa johtopäätöksenä oli, että ”unionin oikeuden ensisijaisuuden periaate ja perusoikeuskirjan 47 artiklassa taattu oikeus tehokkaaseen tuomioistuimen antamaan oikeussuojaan edellyttävät, että ennakkoratkaisua pyytänyt tuomioistuin toteaa olevansa toimivaltainen käsittelemään valitukset, jotka pääasioiden valittajat ovat panneet vireille turvapaikka-asioista vastaavan viranomaisen päätöksistä . . . ja jättää tarvittaessa soveltamatta kaikkia kansallisia säännöksiä, joiden mukaan se ei saa näin toimia”.⁴¹

Näin ollen kyse on siitä, voidaanko välineellistetyin maahantulon estäminen pitää päätöksinä, jotka koskevat asianomaisten henkilöiden ”unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia”. Kieltäytymisestä kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamisesta seuraa, että henkilöt eivät voi käyttää erityisesti

³⁸ Määräyksen suomenkielisessä käännöksessä puhutaan virheellisesti ”muutoksenhakukeinoista”. Kuten perusoikeuskirjan 47 artiklasta (Oikeus tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen) ilmenee, kyse on laajemmin oikeussuojakeinoista.

³⁹³⁹ Ks. esim. asia C-556/17, Torubarov, EU:C:2019:626, 56 kohta, ja yhdistetyt asiat C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, A.K. ym., EU:C:2019:982, 162 kohta.

⁴⁰ Yhdistetyt asiat C-924/19 PPU ja C-925/19 PPU, Országos, 140-147 kohta, lainaus 140 kohta.

⁴¹ Mainittu tuomio, 146 kohta.

perusoikeuskirjan 18 artiklaan ja menettelydirektiiviin perustuvaa oikeuttaan tehdä kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia. He eivät myöskään voi tehokkaasti vedota perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohtaan ja unionin johdettuun oikeuteen (Euroopan ihmisoikeussopimus ja Geneven yleissopimus mukaan lukien) perustuvaan palauttamiskieltoon.

Rajavartija joutuu ottamaan kantaa muun muassa seuraaviin seikkoihin: 1) Onko Suomeen pyrkivä maahantulija ”vaikuttamisen välineenä oleva henkilö”?; 2) onko vaikuttamisen välineenä olevan henkilön kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otettava vastaan sillä perusteella, että se on rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan ”välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi”?; 3) onko vaikuttamisen välineenä oleva henkilö, joka ei kuulu 2 kategoriaan, ”esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella rajavartiomiehen mukaan on ilmeistä, että henkilö on todellisessa vaarassa” joutua ihmisarvoa loukkaavan kohtelun kohteeksi; 4) siinäkin tapauksessa, että henkilö voisi kuulua 2 tai 3-kategoriaan, onko kyseessä ”maahantunkeutuminen väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen” ja onko maahantulon torjuminen ”välttämätöntä ihmisten hengen tai terveyden varmistamiseksi” ja voidaanko menettelyä ”kokonaisuutena pitää puolustettavana”.

Siten kyse on päätöksistä, jotka koskevat unionin oikeudessa taattuja oikeuksia (oikeutta hakea turvapaikkaa ja palauttamiskielto) perusoikeuskirjan 47 artiklan mielessä. Suomeen pyrkivillä henkilöillä on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin tuomioistuimessa, riippumatta siitä, koskeeko menettelydirektiivin 46 artikla heidän tilannettaan. Hallituksen esittämässä laissa oleva valituskielto olisi siten vaikutukseton. Myöskään perustuslain 73 §:n käyttäminen ei estä perusoikeuskirjan 47 artiklan soveltamista. Jos suomalaisella tuomioistuimella on epäilyjä perusoikeuskirjan 47 artiklan, menettelydirektiivin tai muun relevantin unionin oikeuden oikeata tulkinnasta, se voi, ja korkeimman hallinto-oikeuden osalta sen pitää, alistaa asian EU-tuomioistuimelle SEUT 267 artiklan nojalla. Ennakkoratkaisuasian käsittelemisessä EU-tuomioistuimessa korostuisi kansallisessa tuomioistuimessa vireillä pannun asian tosiseikasto. Jos sen sijaan asia tulisi esille komission vireille panemana rikkomusasiana, päähuomio kiinnittyisi luultavasti Suomen järjestelmään kokonaisuutena ja sen yhteensopivuuteen perusoikeuskirjan, menettelydirektiivin ja palauttamisdirektiivin kanssa.

Kansallinen turvallisuus SEU 4 artiklan 2 kohdan ja SEUT 72 artiklan valossa

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. Saman määräyksen mukaan ”[e]rityisesti kansallinen turvallisuus säilyy yksinomaan kunkin jäsenvaltion vastuulla”. Unioni ei siten voine antaa ainakaan yksityiskohtaisia säännöksiä vaikkapa kansallisten turvallisuusviranomaisten organisaatiosta ja tehtävistä. SEU 4 artiklan 2 kohdan ei kuitenkaan ole katsottu

estävän esimerkiksi liikkumisvapautta, turvapaikkaa ja maahanmuuttoa tai julkisia hankintoja puolustusallalla koskevaa tai muuta lainsäädäntöä, jolla voi olla vaikutuksia kansalliseen turvallisuuteen mutta jolle löytyy erityisiä oikeusperustoita perussopimuksista.

Turvapaikkaa ja muuta kansainvälistä suojelua koskevassa oikeuskäytännössä on kiinnitetty enemmän huomiota SEUT 72 artiklaan, joka sijoittuu tässä sopimuksessa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevaan V osastoon eli osastoon, johon kuuluu myös rajavalvontaa, turvapaikka- ja maahanmuuttopolitiikkaa koskeva 2 luku. Määräyksen mukaan ”[t]ämä osasto ei vaikuta niihin velvollisuuksiin, joita jäsenvaltioilla on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi”. Säännöstä voisi sanamuotonsa puolesta pitää lähinnä toteavana. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä ei kuitenkaan suljeta ehdottomasti pois mahdollisuutta vedota 72 artiklaan unionin turvapaikkalainsäädännöstä poikkeamiseen.

Tuomioistuin on siten todennut, että ”sellaisen jäsenvaltion, joka vetoaa SEUT 72 artiklaan, on näytettävä toteen tarve turvautua tässä artiklassa määrättyyn poikkeukseen yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja sisäisen turvallisuuden suojaamista koskevien velvollisuuksien hoitamiseksi”⁴² Tuomioistuin on kuitenkin myös lausunut, että EUT-sopimukseen ei sisälly yleinen varaus, jolla suljettaisiin unionin oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen järjestyksen tai yleisen turvallisuuden vuoksi toteuttavat toimenpiteet.⁴³ Artiklaa on tuomioistuimen mielestä tulkittava suppeasti eikä siinä anneta jäsenvaltioille valtaa poiketa unionin oikeuden säännöksistä ”ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiin”, joita niillä on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja sisäisen turvallisuuden suojaamiseksi.⁴⁴ Viimein tuomioistuin on todennut, että turvapaikkadirektiiveihin sisältyy lukuisia mahdollisuuksia osittain poiketa niiden säännöksistä esimerkiksi kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten määrän huomattavasta kasvusta.⁴⁵ Kansallisen turvallisuuden tarve on niissä tapauksissa otettu huomioon itse direktiivejä laadittaessa.

Kaiken kaikkiaan EU-tuomioistuin ei ole yhdessäkään asiassa hyväksynyt väitettä siitä, että jäsenvaltio olisi voinut SEU 4 artiklan 2 kohtaan tai SEUT 72 artiklaan vetoamalla poiketa jonkin turvapaikkadirektiivin säännöksistä. Vetoaminen näihin määräyksiin voisi myös olla hankalaa siinä tapauksessa, että jo tapahtuneet yritykset välineellistettyyn maahantuloon koskisivat kansainvälisessä vertailussa rajoitettua määrää henkilöitä ja uutta lainsäädäntöä jouduttaisiin pääasiallisesti perustelemaan

⁴² Asia C-808/18, komissio v. Unkari, EU:C:2020:1029, 216 kohta. Ks. myös yhdistetyt asiat C-715/17, C-718-17 ja C-719/17, komissio v. Puola, Unkari ja Tšekin tasavalta, EU:C:2020:257, 146 ja 147 kohta.

⁴³ Asia 808/18, 214 kohta. Ks. myös asia C-72/22 PPU, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, EU:C:2022:505, 68-74 kohta; asia C-823/21, komissio v. Unkari, EU:C:2023:504, 65-69 kohta.

⁴⁴ Asia C-808/18, 215 kohta. Ks. myös yhdistetyt asiat C-715/17, C-718/17 ja C-719/17, 144 ja 145 kohta.

⁴⁵ Asia C-808/18, 221-224 kohta.

varautumisena mahdolliseen tulevaan.⁴⁶ Tarkastelussa nousisi myös esille kysymys siitä, miksi Suomi ei ole ensin kokeillut lievempiä keinoja, kuten esimerkiksi menettelydirektiivin 43 artiklassa tarkoitettua rajamenettelyä.⁴⁷ Myös ehdotetun lain soveltamiseen liittyvät haasteet (edellä mainitut rajavartiomiesten tapauskohtaiset arviot) voisivat vaikeuttaa SEU 4 artiklan 2 kohtaan ja SEUT 72 artiklaan vetoamista. Toisaalta vieraan vallan laajamittainen maahan tunkeutuminen väkivalloin tai tällaisen maahan tunkeutumisen uskottava uhka voisi kyllä luoda tilanteen, jossa tämänkaltaisen lainsäädännön soveltamista pidettäisiin oikeutettuna.

Yhteenveto ja johtopäätöksiä

Hallituksen esittämä ratkaisu on lähtökohtaisesti ristiriidassa Suomessa voimassa olevan EU-oikeuden kanssa. Tämä koskee sekä oikeutta hakea kansainvälistä suojelua, palauttamiskieltoa että oikeutta tehokkaasiin oikeussuojakeinoihin. EU-oikeuden ensisijaisuudesta ja välittömistä oikeusvaikutuksista seuraa, että suomalaiset viranomaiset ovat velvollisia soveltamaan EU-oikeutta ja jättää soveltamatta sen kanssa ristiriidassa olevat kansalliset säännökset. Ristiriitaa ei välttämättä olisi, jos lain soveltamisalaa rajoitettaisiin edellä sanotun mukaisesti ja/tai jos lain oikeuttamiseksi voitaisiin vedota SEU 4 artiklan 2 kohtaan ja/tai SEUT 72 artiklaan. Tämänhetkisen tilanteen, käytettävissä olevan informaation ja ehdotetun lain soveltamisalan perusteella on käsittääkseni epätodennäköistä, että mainitut määräykset voisivat toimia riittävänä oikeuttamisperusteena.

Turussa kesäkuun 2 päivänä 2024

Allan Rosas
Emeritusprofessori
EU-tuomioistuimen tuomari 2002-2019

⁴⁶ Vrt, asia C-72/22 PPU, Valstybės sienos apsaugos tarnyba, EU:C:2022:505 joka koski tapausta, jossa oli julistettu sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtui joukoittaisesta maahantulosta ja laittomasti maassa oleskelevia jäsenvaltioita. Ks. myös alaviitteen 9 kohdalla lausuttua.

⁴⁷ Ks. HE 29/2024 vp.