

Eduskunnan hallintovaliokunta

Allan Rosas

Kirjallinen lausunto 18.4.2025

Lausuntopyyntö hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta (HE 18/2025 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain (482/2025) voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Kyseisen lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia. Olen 3.6.2024 antanut kirjallisen lausunnon hallituksen esityksestä (HE 53/2024 vp) mainituksi laiksi. Siinä käsitellään silloisen lakiehdotuksen 1 – 6 artiklan suhdetta EU-oikeuteen sekä Suomea sitoviin kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin siltä osin kuin näillä sopimuksilla on EU-oikeudellista relevanssia.

Nyt käsillä olevassa lausunnossa ei ole tarpeen toistaa kaikkia 3.6. 2024 annetussa lausunnossa esitettyjä näkökohtia. Keskityn seuraavassa kysymykseen siitä, missä määrin mainitun lain voimaantulon jälkeen tapahtunut kehitys voisi vaikuttaa asian EU-oikeudelliseen arviointiin. Tältä osin huomio kiinnittyy muun muassa Euroopan komission tiedonantoon Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla.¹ Vaikka tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, siinä esitetyt näkökohdat voivat vaikuttaa EU-oikeuden tulkintaan, ottaen huomioon komission asema unionin oikeuden valvonnassa.² Lisäksi on kysyttävä, onko EU-lainsäädännössä tai EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä havaittavissa kehityspiirteitä, joilla olisi merkitystä sen arvioimiseksi, onko väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki sopusoinnussa EU-oikeuden kanssa.

Hallituksen esityksestä 53/2024 vp 3.6.2024 antamani lausunnon johtopäätöksenä oli, että hallituksen silloin esittämä ratkaisu oli lähtökohtaisesti ristiriidassa Suomessa voimassa olevan EU-oikeuden kanssa. Tämä johtopäätös koski ehdotetun lain suhdetta oikeuteen hakea kansainvälistä suojelua (erityisesti niin sanotun menettelydirektiivin 2013/32 valossa), palauttamiskieltoon (muun muassa SEUT 78 artiklan 1 kohta ja EU:n perusoikeuskirjan 19 artiklan 2 kohta) sekä oikeuteen tehokkaiisiin oikeussuojakeinoihin (muun muassa SEU 19 artiklan 1 kohta ja perusoikeuskirjan 47 artikla). Toisaalta viittasin yleisen järjestyksen ylläpitämistä ja kansallisen turvallisuuden takaamista koskeviin SEU

¹ COM(2024) 570 final, Bryssel 11.12.2024.

² Ks. SEU 17 artiklan 1 kohta, jonka mukaan komissio muun muassa ”huolehtii siitä, että perussopimuksia sekä toimielinten niiden nojalla hyväksymiä toimenpiteitä sovelletaan”. Komissio myös ”valvoo unionin oikeuden soveltamista Euroopan unionin tuomioistuimen valvonnassa”. SEUT 258 artiklan nojalla komissio voi käynnistää niin sanottuja rikkomuskanteita jäsenvaltioita vastaan.

4 artiklan 2 kohtaan ja SEUT 72 artiklaan mahdollisina oikeuttamisperusteina toimenpiteille, jotka poikkeavat muusta EU-oikeudesta. Johtopäätökseni oli, että senhetkisen tilanteen, silloin käytettävissä olevan informaation ja ehdotetun lain soveltamisalan perusteella olisi epätodennäköistä, että näihin määräyksiin voitaisiin menestyksellisesti vedota oikeuttamisperusteina.

Kuten olen 3.6.2024 antamassani lausunnossa (ss. 2-3) korostanut, EU-oikeudella on erityispiirteitä, jotka ainakin osittain poikkeavat kansainvälisten sopimusten valtionsisäisestä asemasta. Näihin erityispiirteisiin kuuluvat EU-oikeuden ensisijaisuus kansalliseen oikeuteen nähden, sen asema osana valtionsisäistä oikeusjärjestystä sekä viranomaisten ja tuomioistuinten velvollisuus jättää soveltamatta kansallisia säännöksiä, jotka ovat ristiriidassa sellaisten unionin oikeuden säännösten kanssa, joilla on välitön oikeusvaikutus. On myös mainittava, että EU:n oikeusjärjestyksen sisältämät oikeussuoja- ja täytäntöönpanokeinot ovat kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin verrattuna eri luokkaa.

Edellä lausuttuun on lisättävä, että unionin turvapaikkaa ja pakolaisuutta koskeva säännöstö on verraten seikkaperäistä ja täsmällistä. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa on selvää, että ainakin perusoikeuskirjan 18 ja 19 artiklalla ja niillä menettelydirektiivin säännöksillä, joilla turvataan oikeus kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekemiseen ja jättämiseen, on välitön oikeusvaikutus. Sikäli kuin kansallinen oikeus on ristiriidassa unionin oikeuden määräysten ja säännösten kanssa viranomaisille voi syntyä velvollisuus jättää kansallinen oikeus soveltamatta.

Sanomattakin on selvää, että unionin oikeuden säännökset, kuten oikeusnormit yleensä, voivat olla tulkinnalle alttiita. Edellä mainitun turvapaikkaa ja pakolaisuutta koskevan säännösten sanamuodon ja tavoitteiden sekä EU-tuomioistuimen tätä koskevan oikeuskäytännön valossa en kuitenkaan voi päätyä muuhun johtopäätökseen kuin siihen, jonka olen esittänyt 3.6.2024 päivätyssä lausunnossani. Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki on mielestäni ristiriidassa oikeutta hakea turvapaikkaa, palautuskieltoa sekä oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin koskevan EU-säännösten kanssa. Mainitun lain voimaantulon jälkeen ei oikeuskäytännön tai EU-lainsäädännön aloilla ole havaittavissa sellaista kehitystä, joka vaikuttaisi asian arviointiin. Sitä edeltävän oikeuskäytännön suhteen tyydyn tässä yhteydessä viittamaan vuonna 2024 ratkaistuun asiaan C-392/22³ ja muilta osin 3.6.2024 antamaani lausuntoon sisältyvään varsin seikkaperäiseen EU-tuomioistuimen ja osin myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön analysointiin.

Mitä tulee EU-lainsäädännön kehitykseen, on huomioon arvoista se, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki ei myöskään näytä vastaavan vuonna 2024 hyväksytyn niin sanotun EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen säännöksiä, joita tulee pääosin soveltaa kesästä 2026 alkaen.⁴

³ Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid, EU:C:2024:195, 50-53 kohta.

⁴ Ks. myös HE 17/2025 vp, s. 14-15.

Tämä koskee myös niin sanottua kriisiasetusta, jonka kriisitilainteiden määritelmä kattaa myös välineellistämistilanteet.⁵ Siten välineellistetty maahantulo on otettu huomioon vuonna 2026 sovellettavaksi tulevan EU-säännösten laatimisessa. Tästä huolimatta väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettu laki ei olisi sopusoinnussa edes mainitun uuden säännösten kanssa.

Yleistä järjestystä ja kansallista turvallisuutta koskevien SEU 4 artiklan 2 kohdan ja SEUT 72 artiklan merkitystä tulee kuitenkin arvioida erikseen. Niiden relevanssi ja merkityssisältö turvapaikka- ja pakolaisuutta koskevan säännöksen soveltamisen kannalta voivat hyvinkin olla tulkinnalle alttiita. Kuten olen 3.6. 2024 antamassani lausunnossa tuonut esille (s. 11-13), EU-tuomioistuin ei ole sulkenut pois mahdollisuutta vedota erityisesti SEUT 72 artiklaan oikeuttamisperusteena poikkeamiseen turvapaikka- ja pakolaisuutta koskevasta EU-lainsäädännöstä. Toisaalta tuomioistuin ei ole kertaakaan konkreettisesti tapauksessa hyväksynyt määräykseen vetoamista oikeuttamisperusteena. Artiklaa on tuomioistuimen mukaan tulkittava suppeasti eikä siinä anneta jäsenvaltioille valtaa poiketa unionin oikeuden säännöksistä ”ainoastaan viittaamalla velvollisuuksiin”, joita niillä on yleisen järjestyksen ylläpitämiseksi ja kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi.⁶

Komission edellä mainitussa tiedonannossa todetaan muun muassa, että ”Euroopan unionin turvallisuusympäristö on ... muuttunut dramaattisesti verrattuna ajankohtaan, jolloin sovellettavat kansainvälisen oikeuden välineet hyväksyttiin, ja tämä voi olla tarpeen ottaa huomioon niitä sovellettaessa” (s. 6). Erityisesti tiedonannossa lähdetään siitä, että jäsenvaltiot voisivat ”poikkeuksellisissa olosuhteissa” (joilla tarkoitetaan lähinnä välineellistämistilanteita) vedota SEUT 72 artiklaan ja tällöin toteuttaa ”toimenpiteitä, jotka poikkeavat EU:n johdetusta oikeudesta” (s. 6). Toisaalta tiedonannossa todetaan myös, että jäsenvaltioiden asiana on määritellä keskeiset turvallisuusasetunsa ja toteuttaa tarvittavat toimenpiteet niiden suojaamiseksi ”varmistuen samalla, että ne ovat EU:n ja kansainvälisen oikeuden mukaisia” (s. 7) ja että toimissa, joihin jäsenvaltiot ryhtyvät kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi perussopimusten mukaisesti, ”tulee noudattaa EU:n lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja edellytyksiä” (s. 8).

Kaiken kaikkiaan tiedonannon viittaukset toisaalta yleisen järjestyksen ylläpitämiseen ja kansallisen turvallisuuden takaamiseen SEU 4 artiklan 2 kohdan ja SEUT 72 artiklan valossa ja toisaalta voimassa olevan EU-oikeuden noudattamiseen eivät ole kovinkaan selkeitä tai johdonmukaisia. Oma tulkintani on, että komissio olisi valmis periaatteessa hyväksymään mahdollisuuden poikkeamiseen ainakin määritelmädirektiivin oikeutta turvapaikan hakemiseen koskevista säännöksistä mutta konkreettisissa tapauksissa vain, jos toimenpiteet ovat oikeasuhteisia, rajoittuvat siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä ja ovat luonteeltaan väliaikaisia. En ole varma, koskisiko tämä

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta (EU) 2024/1359, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, muuttoliikkeeseen ja turvapaikanhakuun liittyviin kriisitilanteisiin ja ylivoimaisen esteen tilanteisiin vastaamisesta ja asetuksen (EU) 2021/1147 muuttamisesta, EUVL L-sarja, 22.5.2024.

⁶ Asia C-607/18, komissio v Unkari, EU:C:2020:1029, 215 kohta,

oikeuttamisperuste myös poikkeamista EU:n niin sanotun primaarioikeuden normeista kuten SEU 19 artiklan 1 kohdasta (oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin) tai perusoikeuskirjan 18 (oikeus turvapaikkaan), 19 (joukkokarkotuksen kieltö) tai 47 artiklasta (oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen).

Asian arviointiin vaikuttaa luonnollisesti myös väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain varsin laaja ja konkreettisissa tilanteissa vaikeasti määritettävä soveltamisala. Lain 2 §:n mukaan lakia sovelletaan ”tilanteessa, jossa vieras valtio pyrkii vaikuttamaan Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä.” Lain 4 §:n 1 momentin mukaan, jos valtioneuvosto on tehnyt 3 §:m 1 momentissa tarkoitetun päätöksen. ”päätöksessä tarkoitetulla alueella vaikuttamisen välineenä olevan henkilön maahanpääsy estetään”. Lain 4 artiklan 2 momentin mukaan maahan saapunut ”vaikuttamisen välineenä oleva henkilö” poistetaan maasta. Varsinkin jos maahanpääsyyn pyrkii yksittäinen henkilö tai pieni ryhmä, rajavartiomiehen mahdollisuudet luotettavasti selvittää, toimiiko henkilö ”vaikuttamisen välineenä” vai ei, voivat olla rajalliset. Tässä yhteydessä on huomattava, että henkilön auttaminen poistumaan maasta ei välttämättä ilmennä vieraan vallan pyrkimystä vaikuttaa Suomeen maahantulijoita hyväksikäyttämällä lain tarkoittamassa mielessä (oikeus poistua maasta on ihmisoikeus). Hallituksen esityksessä olevat viittaukset rikollisten ja sosiaalisen median osuuteen laittoman maahanmuuton järjestämisessä (HE 18/2025 vp, esim. s. 6-7) eivät välttämättä selvennä vieraan vallan järjestämän välineellistetyn ja muun maahantulon välistä rajanvetoa.

Edellä sanotun perusteella pidän edelleenkin todennäköisenä, että EU-oikeuden katsottaisiin olevan esteenä varsinkin lain 4 §:ssä säädetylle järjestelmälle. Lain 5 §:ssä säädetyt poikkeukset jonkin verran lieventävät 4 §:n ongelmallisuutta mutta toisaalta 5 §:ään sisältyvän arvioinnin ongelmallisuutta korostaa se, että arviointi tapahtuu turvapaikkaprosessin ulkopuolella ja että maahanpääsyn estämiseen ja maasta poistamiseen ei saa hakea muutosta valittamalla (EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan 1 kohta edellyttää, että jokaisella, jonka unionin oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava ”käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa”).

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 6 § on EU-oikeuden kannalta vähemmän ongelmallinen.” Maahantunkeutuminen väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen” voisi hyvinkin muodostaa ylivoimaisen esteen EU-oikeuden täysimääräiselle soveltamiselle (ja ehkä riippumatta siitä, voidaanko vieraan vallan vastuu maahantunkeutumisen järjestämisestä varmuudella todentaa). Komission tiedonannossa viitataan tilanteisiin, joissa ”suuri määrä” henkilöitä yrittää ylittää ulkorajat luvattomasti, ”joukolla ja voimakeinoja käyttäen” (s. 3) sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön, joka koskee maahantulijoiden käyttämää ”joukkovoimaa” rajan ylittämiseen laittomasti (s. 7). On mahdollista, että EU-tuomioistuinkin soveltamalla SEUT 72 artiklaa katsoisi, että menettely, joka vastaisi lain 6 §:ssä määrättyjä tilanteita, ei olisi ristiriidassa EU-oikeuden kanssa.

Asian oikeudellinen arviointi riippuisi luonnollisesti myös konkreettisesta asiayhteydestä ja siihen liittyvästä tosiseikastosta. Rikkomuskanneasiassa arvioitavaksi tulisi todennäköisesti laki kokonaisuudessaan. Komission tiedonanto huomioon ottaen ei ole kovinkaan todennäköistä, että komissio nostaisi rikkomuskanteen Suomea vastaan, erityisesti tilanteissa, joissa väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettua lakia ei ole ryhdytty soveltamaan.

Jos lakia on ryhdytty soveltamaan, asia voisi tulla esille hallintotuomioistuimessa valituksena rajavartiolaitoksen (rajavartiomies mukaan lukien) päätöksestä. Rajavartiomies voisi lain 4, 5 ja 6 §:n soveltamistilanteissa joutua ottamaan kantaa ainakin seuraaviin kysymyksiin: 1) Onko kyseessä ”vaikuttamisen välineenä oleva henkilö”; 2) jos vastaus tähän kysymykseen on myönteinen, vastaako tilanne maahantunkeutumista ”väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen”; 3) jos vastaus edelliseen kysymyksen on kielteinen, onko ”rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan” kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottaminen ”välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi”; 4) jos kyse ei ole edellä mainitusta tilanteesta, onko henkilö ”esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella tehtävään koulutetun 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”.

Ainakin EU:n perusoikeuskirjaan 47 §:n valossa nämä päätökset ovat mielestäni hallintopäätöksiä eikä, kuten hallituksen esityksessä todetaan, tosiasiallista hallintotoimintaa. Siinäkin tapauksessa, että SEUT 72 artiklaa voitaisiin pitää kyseisen lain muiden säännösten oikeuttamisperusteena, lienee katsottava, että Suomeen pyrkivä henkilö, jonka maahanpääsy on estetty tai joka on poistettu maasta lain tarkoittamalla tavalla voisi, lain 4 §:n 4 ja 5 momentissa säädetyistä valituskielloista huolimatta, vedota perusoikeuskirjan 47 artiklaan asian saattamiseksi vireille hallinto-oikeudessa.⁷ Tämän jälkeen asia voisi ennakkoratkaisuasiana tulla vireille EU-tuomioistuimessa hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden aloitteesta. On kuitenkin mahdollista katsoa, että maasta poistaminen voitaisiin panna täytäntöön valituksesta huolimatta. -

Kunnioittavasti

Bridel, Luxembourg, 18.4.2025

Allan Rosas
Emeritusprofessori
Vieraileva professori, College of Europe (Brygge) ja
Global School of Law (Lissabon)
EU-tuomioistuimen tuomari 2002-2019

⁷ Ks. esim. Yhdistetyt asiat C-924/19 ja C-925/19, Országos, EU:C:2020:367, 146 kohta. Ks. myös 3.6. 2024 päivätty lausunto, s.10-11.

Asian oikeudellinen arviointi riippuisi luonnollisesti myös konkreettisesta asiayhteydestä ja siihen liittyvästä tosiseikastosta. Rikkomuskanneasiassa arvioitavaksi tulisi todennäköisesti laki kokonaisuudessaan. Komission tiedonanto huomioon ottaen ei ole kovinkaan todennäköistä, että komissio nostaisi rikkomuskanteen Suomea vastaan, erityisesti tilanteissa, joissa väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettua lakia ei ole ryhdytty soveltamaan.

Jos lakia on ryhdytty soveltamaan, asia voisi tulla esille hallintotuomioistuimessa valituksena rajavartiolaitoksen (rajavartiomies mukaan lukien) päätöksestä. Rajavartiomies voisi lain 4, 5 ja 6 §:n soveltamistilanteissa joutua ottamaan kantaa ainakin seuraaviin kysymyksiin: 1) Onko kyseessä ”vaikuttamisen välineenä oleva henkilö”; 2) jos vastaus tähän kysymykseen on myönteinen, vastaako tilanne maahantunkeutumista ”väkivaltaa tai henkilöiden suurta lukumäärää hyväksi käyttäen”; 3) jos vastaus edelliseen kysymyksen on kielteinen, onko ”rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan” kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen vastaanottaminen ”välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muun erityisen haavoittuvassa asemassa olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi”; 4) jos kyse ei ole edellä mainitusta tilanteesta, onko henkilö ”esittänyt tai on tullut ilmi seikkoja, joiden perusteella tehtävään koulutetun 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”.

Ainakin EU:n perusoikeuskirjaan 47 §:n valossa nämä päätökset ovat mielestäni hallintopäätöksiä eikä, kuten hallituksen esityksessä todetaan, tosiasiallista hallintotoimintaa. Siinäkin tapauksessa, että SEUT 72 artiklaa voitaisiin pitää kyseisen lain muiden säännösten oikeuttamisperusteena, lienee katsottava, että Suomeen pyrkivä henkilö, jonka maahanpääsy on estetty tai joka on poistettu maasta lain tarkoittamalla tavalla voisi, lain 4 §:n 4 ja 5 momentissa säädetyistä valituskielloista huolimatta, vedota perusoikeuskirjan 47 artiklaan asian saattamiseksi vireille hallinto-oikeudessa.⁷ Tämän jälkeen asia voisi ennakkoratkaisuasiana tulla vireille EU-tuomioistuimessa hallinto-oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden aloitteesta. On kuitenkin mahdollista katsoa, että maasta poistaminen voitaisiin panna täytäntöön valituksesta huolimatta. -

Kunnioittavasti

Bridel, Luxembourg, 18.4.2025



Allan Rosas

Emeritusprofessori

Vieraileva professori, College of Europe (Brygge) ja
Global School of Law (Lissabon)

EU-tuomioistuimen tuomari 2002-2019

⁷ Ks. esim. Yhdistetyt asiat C-924/19 ja C-925/19, Országos, EU:C:2020:367, 146 kohta. Ks. myös 3.6. 2024 päivätty lausunto, s.10-11.