

Tuomas Ojanen

25.4.2025

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

HE 18/2025 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Pääasiallinen sisältö

1. Esityksessä ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia. Lakiehdotus tulisi voimaan viimeistään 21.7.2025.
2. Voimassa oleva laki on valtiosääntöoikeudelliselta luonteeltaan ns. poikkeuslaki, jota voidaan muuttaa tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä, jos muuttava laki ei laajenna niillä perustuslakiin tehtyjä poikkeuksia. Myös sellaiset kokonaisuuden kannalta epäolennaiset lisäykset ja muutokset, jotka sinänsä merkitsevät perustuslakipoikkeuksen vähäistä laajentamista, voidaan säätää tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä, jos poikkeuksena aikanaan säädetyn kokonaisjärjestelyn luonnetta ja asiallista merkitystä ei tällä tavoin muuteta toisenlaiseksi (HE 1/1998 vp, s. 124/I, ks. myös esim. PeVL 2/2024 vp, kappaleet 15–18, PeVL 29/2022 vp, kappaleet 6, 7 ja 25, PeVL 8/2006 vp, s. 4–5, PeVL 31/1998 vp, s. 5, PeVL 30/1998 vp, s. 2).
3. Hallituksen esityksessä katsotaan, että pelkkä lain voimassaolon jatkaminen laajentaa voimassa olevalla lailla perustuslakiin tehtyä poikkeusta, ja ettei lakiehdotusta siksi voida käsitellä tavallisen lain lainsäätämisyjärjestyksessä. Esityksessä edelleen katsotaan, että esitys on käsiteltävä perustuslain 73 §:n mukaisessa järjestyksessä, ja että asiassa on pakottavia syitä hyväksyä esitys 73 §:n 2 momentissa säädettyssä kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 14/2025 vp

4. Perustuslakivaliokunta on arvioitavana olevasta hallituksen esityksestä antamassaan lausunnossa PeVL 14/2025 vp katsonut, että lakiehdos voidaan säätää perustuslain 73.1 §:ssä tarkoitettuna poikkeuslakina. Valiokunnan lausunnon mukaan estettä käsitellä nyt arvioitava poikkeuslaki poikkeuksellisesti perustuslain 73 §:n 2 momentin tarkoittamassa kiireellisessä menettelyssä ei myöskään ole, jos säännöksessä tarkoitettu viiden kuudesosan vaatimus ääntenlaskennassa toteutuu.
5. Perustuslakivaliokunnan tehtävänä on perustuslain 74 §:n mukaan antaa lausuntonsa sen käsittelyyn tulevien lakiehdotusten ja muiden asioiden perustuslainmukaisuudesta sekä suhteesta kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. Sitä vastoin perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisiin tehtäviin ei lähtökohtaisesti kuulu EU-oikeuden kansallisen täytäntöönpanosääntelyn arviointi EU:n aineellisen lainsäädännön kannalta. Valiokunnan mukaan on sinänsä selvää, että Euroopan unionin tuomioistuimen

vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan unionin lainsäädäntö on ensisijaista suhteessa kansallisiin säännöksiin oikeuskäytännössä määriteltyjen edellytysten mukaisesti (ks. PeVL 20/2017 vp, s. 6 ja PeVL 51/2014 vp, s. 2/II), eikä suomalaisessa lainsäädännössä ole syytä pyrkiä EU-oikeuden kanssa ristiriidassa oleviin ratkaisuihin. Perustuslakivaliokunta on katsonut perustuslain 74 §:stä seuraavan, että lakiehdotusten EU-oikeudellinen arviointi kuuluu valiokunnan tehtäviin vain siinä tapauksessa, että tällainen arviointi nojautuu perustuslakiin tai ihmisoikeussopimuksiin liittyvään perusteeseen (PeVL 79/2018 vp, s. 3).

6. Perustuslakivaliokunnan lausunnossa PeVL 14/2025 vp käsillä olevasta hallituksen esityksestä on todettu hallituksen esityksestä EU-oikeuden kannalta kokonaisuudessaan vain seuraava:

“Perustuslakivaliokunta on aiemmassa lausunnossaan viitannut Euroopan unionin perusoikeuskirjan sekä perussopimusten asian kannalta merkityksellisiin artikloihin. Valiokunta kehotti hallintovaliokuntaa muun ohella selvittämään, olisiko mahdollista katsoa, että ristiriitaa EU-oikeuden ja ehdotetun lain välillä ei välttämättä olisi, jos lain oikeuttamiseksi voitaisiin vedota SEU 4 artiklan 2 kohtaan tai Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen 72 artiklaan. Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä tehdään selkoa välineellistettyä maahantuloa koskevasta komission tiedoksiannosta. Tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä EU-oikeudellisista reunaehdoista. Hallintovaliokunnan tulee perustuslakivaliokunnan mielestä edelleen arvioida sääntelyn suhdetta EU-oikeuteen ja sen kehitykseen.” (PeVL 14/2025 vp, kappale 18)

Arvio

7. Lakiehdotus ei merkitse sisällöllisiä muutoksia voimassa olevaan lakiin. Koska voimassa olevan lain voimaantulon jälkeen ei ole tullut sellaista uutta EU:n lainsäädäntöä tai EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntöä (ks. myös HE 17-18), joka antaisi aiheen arvioida voimassa olevaa lakia ja edelleen käsillä olevaa lakiehdotusta toisin EU-oikeuden kannalta, uudistan ensinnäkin sellaisinaan lausuntoni hallituksen esityksestä HE 53/2024 vp 11.6.2024 perustuslakivaliokunnalle ja 12.6.2024 hallintovaliokunnalle sekä lausuntoni 5.7.2024 perustuslakivaliokunnalle hallintovaliokunnan mietintöluonnoksesta. Viittaan myös perustuslakivaliokunnalle 9.4.2025 antamaani lausuntoon käsillä olevasta hallituksen esityksestä. Tarkastelin varsinkin hallintovaliokunnalle 12.6.2024 antamassani lausunnossa lakia EU:n perussopimusten, perusoikeuskirjan sekä EU-lainsäädännön kannalta, ml. siihen mennessä syntynyt EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.
8. Katsoin mainituista lausunnoistani ilmenevillä perusteilla, että voimassa oleva laki on ristiriidassa, paitsi perustuslain ja useiden Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten, myös EU-oikeuden kanssa. Totesin myös tuolloin, ettei perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettulla poikkeuslailla voida pätevästi poiketa sen paremmin Suomea velvoittavista kansainvälisistä ihmisoikeussopimuksista kuin EU-oikeudesta, jotka siten edelleen velvoittavat täysimääräisesti kotimaisia viranomaisia ja tuomioistuimia säädetystä laista huolimatta.

9. Nämä voimassa olevasta laista esittämäni kannat koskevat myös käsillä olevaa lakiehdotusta, joka siis jatkaisi voimassa olevan määräaikaisen poikkeuslain voimassaoloa noin puolellatoista vuodella.
10. Hallituksen esityksessä katsotaan, että pelkkä lain voimassaolon jatkaminen laajentaa voimassa olevalla lailla perustuslakiin tehtyä poikkeusta, ja ettei lakiehdotusta siksi voida käsitellä tavallisen lain lainsäätämisyjärjestyksessä. Tältä osin voin yhtyä hallituksen esitykseen.
11. Sitä vastoin en voi yhtyä hallituksen esitykseen siltä osin kuin siinä katsotaan, että lakiehdotus voidaan käsitellä perustuslain 73 §:n mukaisessa säätämisyjärjestyksessä. Kantani perustuu niihin samoihin syihin, joiden takia en pitänyt perustuslain, kv. ihmisoikeussopimusten ja EU-oikeuden kannalta sallittuna voimassa olevan lain säätämistä perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista.
12. Tässä yhteydessä on syytä korostaa EU-oikeuden tasolta, ettei ehdotettavan lain hyväksyminen perustuslain 73 §:n mukaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä poikkeuslakina poista ristiriitaa lain ja EU-oikeuden välillä, eikä oikeuta EU-oikeutta rikkovia tekoja tai laiminlyöntejä.
13. Lisäksi on syytä huomauttaa siitä, että EU-oikeudella on etusija kaikkeen kansalliseen oikeuteen nähden ristiriitatilanteessa. Merkitystä ei siis ole sillä, mikä on kansallisen oikeussäännöksen ajallinen voimaantuloajankohta tai asema kansallisessa säädöshierarkiassa. EU-oikeuden etusija koskee näin ollen myös myöhemmin voimaan tullutta kansallista oikeutta, samoin kuin sellaisia kansallisia oikeusnormeja, jotka nauttivat perustuslain tasoista asemaa kansallisessa oikeudessa (ks. esim. *Križan* ym., C-416/10, EU:C:2013:8, 70 kohta).
14. Ylipäätään on korostettava sitä, että EU-tuomioistuimen hyvin vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan EU-oikeuden etusija on niin ”olennainen ominaisuus”, ettei sitä voida heikentää edes vetoamalla kansallisen perustuslain säännöksiin. Kuten EU-tuomioistuin on toistuvasti todennut:

”Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on katsottu, että unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen, joka on unionin oikeusjärjestyksen olennainen ominaisuus (ks. lausunto 1/91, 14.12.1991, Kok., s. I-6079, Kok. Ep. XI, s. I-565, 31 kohta ja lausunto 1/09, 8.3.2011, Kok., s. I-1137, 65 kohta), mukaan se, että jäsenvaltio vetoaa kansallisen oikeutensa säännöksiin, edes perustuslain tasoihin säännöksiin, ei voi heikentää unionin oikeuden vaikutusta tämän jäsenvaltion alueella (ks. mm. asia 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft*, tuomio 17.12.1970, Kok., s. 1125, 3 kohta ja asia C-409/06, *Winner Wetten*, tuomio 8.9.2010, Kok., s. I-8015, 61 kohta)” (Tuomio *Melloni*, C-399/11, EU:C:2013:107, kohta 59).

15. Koska käsillä olevaa lakiehdotusta ei mielestäni voida käsitellä perustuslain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettuna rajattuna poikkeuksena perustuslaista, ei ole sinänsä tarpeellista erikseen arvioida lakiehdotuksen välttämättömyyttä ja oikeasuhtaisuutta taikka tarvetta käsitellä lakiehdotus perustuslain 73.2 §:n mukaisessa ns. kiireellisessä perustuslain säätämisyjärjestyksessä.
16. Totean kuitenkin, että perusteluvelvollisuus lakiehdotuksen välttämättömyydelle ja oikeasuhtaisuudelle on nyt merkittävästi korkeammalla kuin voimassa olevaa lakia alun perin säädettäessä. Tältä osin arviointiasetelma on siis muuttunut siihen nähden, mitä se oli lakia alun perin säädettäessä. Ensinnäkin välttämättömyyteen liittyvää perusteluvelvollisuutta korottaa jo yksin se seikka, ettei voimassa olevaa

lakia ole ollut välttämätöntä soveltaa. Toiseksi perusteluvelvollisuus korottuu merkittävästi siitä syystä, että lakiehdotus jatkaisi alun perin vain vuodeksi säädetyn lain voimassaoloa puolellatoista vuodella lopputuloksella, että lain voimassaolo muodostuisi merkittävästi pitkäkestoisemmaksi sekä sitä myöden jo verraten pysyväksi oikeustilaksi. Etenkin näistä arvion lähtökohdista hallituksen esityksessä esitetyt perustelut lakiehdotuksen välttämättömyydelle vaikuttavat huomattavan niukoilta ja ohuilta.

Komission tiedonanto

17. Nyt arvioitavassa hallituksen esityksessä tehdään erikseen selkoa (ks. s. 15-17) komission 11.12.2024 antamasta tiedonannosta (*communication*) Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM(2024) 570 final). Koska hallituksen esityksen perusteella syntyy vaikutelma siitä, että komission tiedonannon perusteella voimassa olevaa lakia ja siten myös nyt arvioitavana olevaa lakiehdotusta voitaisiin arvioida EU-oikeuden kannalta toisin kuin aiemmin on tehty, on syytä todeta tiedonannoista EU-oikeudessa seuraava.
18. Tiedonanto (*communication*) on yksi unionin ns. *soft law*:n¹ alaan kuuluvista instrumenteista. Käsitteellä *soft law* viitataan unionissa joukkoon erinimisiä ja -muotoisia toimia, joita ovat tiedonantojen ohella esimerkiksi suuntaviivat, menettelytapaohjeet, muistiot, suositukset, lausunnot, toimielinten väliset sopimukset, päätelmät, toteamukset ja julkilausumat.
19. Yhteistä kaikille unionin *soft law* -instrumenteille on, että ne eivät ole oikeudellisesti sitovia ja velvoittavia. EU-tuomioistuin on erikseen todennut tiedonannoista, etteivät ne ole oikeudellisesti sitovia ja velvoittavia.² EU-tuomioistuin on myös nimenomaisesti kieltäytynyt antamasta komission tiedonannoille oikeusvaikutuksia.³ EU-tuomioistuin on toisinaan jopa kumonnut komission tiedonantoja kumoamiskannamenettelyssä esimerkiksi tilanteessa, jossa komission

¹ EU-tuomioistuin ei ole käyttänyt termiä "soft law" oikeuskäytännössään, vaan kyseessä on ennen muuta oikeuskirjallisuudessa omaksuttu käsite. Ks. esim. Oana Stefan, *Soft Law in Court. Competition Law, State Aid and the Court of Justice of the European Union* (Wolters Kluwer 2013). Ks. myös esim. Tuomas Ojanen, EU-oikeuden perusteita. Helsinki 2016, s. 50-51.

² Ks. esim. asia C-360/09, *Pfleiderer*, tuomio 14.6.2011, Kok., s. I-5161, 21 kohta. Ks. myös tuomio 13.12.2012, *Expedia*, C-226/11, EU:C:2012:795, 29 kohta.

³ Ks. esim. tuomio 13.12.2012, *Expedia*, C-226/11, EU:C:2012:795, 31 kohta. Tältä osin tiedonannot eroavat SEUT 288.5 kohdassa mainituista oikeudellisesti sitomattomista suosituksista (*recommendations*), jotka kansallisten tuomioistuinten on EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan otettava huomioon, kun kansalliset tuomioistuimet ratkaisevat niiden käsiteltäviksi saatettuja asioita, erityisesti silloin, kun suositusten avulla selvennetään niiden toteuttamiseksi annettujen kansallisten säännösten tulkintaa tai kun niiden tarkoituksena on täydentää unionin sitovia säännöksiä (ks. esim. tuomio *Grimaldi*, C-322/88, EU:C:1989:646, 18 kohta ja tuomio *Altair Chimica*, C-207/01, EU:C:2003:451, 41 kohta). Suosituksilla voi näin ollen olla vaikutusta oikeudellisesti sitovien säännösten tulkinnassa. Suositusten tulkitavaikutus ei voi kuitenkaan merkitä poikkeamista sitovan ja velvoittavan oikeuden, kuten direktiivien tai kansallisten lakien, säännöksistä tai olla muutoin vastoin lakia (*contra legem*). Selvää myös on, etteivät suositukset sellaisenaan voi luoda oikeuksia tai velvollisuuksia yksityisille oikeussubjekteille tai jäsenvaltioille, ja etteivät tuomioistuimet voi soveltaa suoraan suosituksia lainkäyttöratkaisujensa perusteena.

tiedonanto on lisännyt jäsenvaltioille uusia velvoitteita siihen nähden mitä nämä velvoitteet ovat olleet jäsenvaltioita sitovan ja velvoittavan direktiivin nojalla.⁴

20. Hallituksen esityksessä selostetettu komission tiedonanto ei siis ole oikeudellisesti sitova ja velvoittava, eikä sillä ole – tai edes voisi olla - oikeudellisia vaikutuksia. Näin ollen tiedonanto ei vaikuta mitenkään *oikeudelliseen* arvioon siitä, miten voimassa olevaa lakia, samoin kuin hallituksen esityksessä ehdotettavaa lakiehdotusta, jolla siis jatkettaisiin lain voimassa oloa ensi vuoden loppuun saakka, tulee arvioida EU-oikeuden kannalta. Laki ja lakiehdotus ovat siis ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Ristiriita koskee muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 18 artiklassa (oikeus turvapaikkaan), 19 artiklassa (suoja palauttamis-, karkottamis- ja luovuttamistapauksissa) ja 47 artiklassa (Oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuimeen) turvattuja perusoikeuksia. Viitataan tarkemmin lausuntoihini hallituksen esityksestä HE 53/2024 vp 11.6.2024 perustuslakivaliokunnalle ja 12.6.2024 hallintovaliokunnalle sekä lausuntooni 5.7.2024 perustuslakivaliokunnalle hallintovaliokunnan mietintöluonnoksesta toistamatta niistä ilmenevää enemmän tässä.

⁴ Ks. esim. asia C-325/91, *Ranska v. komissio*, tuomio 16.6.1993, Kok. 1993, s. I-3283, Kok. Ep. XIV, s. I-251. EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan kumoamiskanteen kohteena voivat olla niiden luonteesta tai muodosta riippumatta kaikki toimielinten antamat määräykset ja säännökset, joilla on tarkoitus olla oikeusvaikutuksia (asia 22/70, *komissio v. neuvosto*, tuomio 31.3.1971, Kok. 1971, s. 263, Kok. Ep. I, s. 553, 42 kohta ja asia C-325/91, *Ranska v. komissio*, tuomio 16.6.1993, Kok. 1993, s. I-3283, Kok. Ep. XIV, s. I-251, 9 kohta). Tästä seuraa, että myös sinänsä oikeudellisesti sitomattomat ja velvoittavat tiedonannot voivat olla kumoamiskanteen kohteena, jos tiedonannolla tavoiteltaisiin oikeusvaikutuksia. Vastaavasti kansallinen tuomioistuin voisi myös pyytää SEUT 267 artiklassa tarkoitettua ennakkoratkaisua EU-tuomioistuimelta tiedonannon pätevydestä, jos tiedonannolla olisi tavoiteltu oikeusvaikutuksia.