HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 21.6.2022

Asia: HE 94/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rajavartiolain muuttamisesta

Eduskunnan hallintovaliokunnalle 21.6.2022

Eduskunnan hallintovaliokunta on pyytänyt lausuntoa hallituksen esityksestä HE 94/2022 vp laiksi rajavartiolain muuttamisesta.

Ehdotus vastata Suomen turvallisuusympäristössä tapahtuneeseen muutokseen rajaturvallisuutta vahvistamalla on tärkeä. Valtiosääntöoikeudellisen tarkastelun kannalta keskeisimmät seikat ehdotuksissa liittyvät kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseen sekä rajanylitysliikenteen rajoittamiseen, jotka molemmat vaikuttavat oikeuteen hakea turvapaikkaa. Hallintovaliokunta on käsitellyt tähän liittyviä kysymyksiä joiltain osin tuoreessa lausunnossaan HaVL 19/2022 vp. Keskityn lausunnossani kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämiseen sekä rajanylitysliikenteen rajoittamiseen. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Rajavartiolain 16 § mahdollistaa jo nykyisin rajanylityspaikan sulkemisen määräajaksi tai toistaiseksi, jos se on välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi. Hallituksen esityksen 16 §:n mukaan

> *Valtioneuvosto voi päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta määräajaksi tai toistaiseksi, jos sulkeminen tai rajoittaminen on*

välttämätöntä vakavan yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan uhan torjumiseksi.
Sisäministeriö päättää kiireellisissä tilanteissa tarvittavista välittömistä toimenpiteistä, kunnes valtioneuvosto ratkaisee asian. Rajanylityspaikkoja ei saa sulkea eikä rajanylitysliikennettä rajoittaa enempää kuin mikä on välttämätöntä tässä momentissa tarkoitetun uhan torjumiseksi.

Valtioneuvosto voi päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä lyhyessä ajassa tapahtuvasta poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä tai vieraan valtion vaikutuksesta tapahtuvasta maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Kansainvälisen suojelun hakemista ei saa keskittää enempää kuin mikä on välttämätöntä edellä tarkoitetun uhan torjumiseksi. Sisäministeriön on tiedotettava tässä momentissa tarkoitetusta päätöksestä riittävässä laajuudessa.

Tässä pykälässä tarkoitetuilla toimenpiteillä ei saa estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia eikä kenenkään oikeutta kansainvälisen suojelun saamiseen.

Valtioneuvoston asetuksella voidaan säätää tarkemmin tässä pykälässä tarkoitetun asian käsittelemisestä viipymättä poliisin, Tullin ja Rajavartiolaitoksen kesken.

Ehdotuksessa rinnastetaan kaksi sangen erilaista tilannetta: hybridivaikuttaminen ja laajamittainen maahantulo. Näitä tulisi nähdäkseni arvioida osin erilaisin periaattein. Molemmissa maahantulijat ovat lähtökohtaisesti kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä. Hybridivaikuttamisen kontekstissa heidän tilanteensa instrumentalisoidaan kolmannen vallan toiminnan vaikutuksesta, tarkoituksena mahdollisesti jopa suomalaisen yhteiskunnan perustoimintojen epävakauttaminen ja turvallisuustilanteen horjuttaminen. Täten ensimmäisessä tilanteessa kysymys on yhä maahantulopolitiikan toteuttamisesta haastavissa olosuhteissa, kun taas jälkimmäisessä tilanteessa on selkeä turvallisuuspoliittinen ulottuvuus. Kiinnittäisin huomiota myös siihen, että Suomella oletettavasti on käytössään esimerkiksi tiedustelutietoa ja matkapuhelinoperaattoreilta saatavaa tietoa siitä, minkälaisia väkimassoja rajan takana on ja minkälaisia aikomuksia vieraalla vallalla tilanteessa on. Toisin kuin esitys antaa ymmärtää, tilanteiden suurempi erittely olisi todennäköisesti mahdollista eikä hybridivaikuttamista koskeva asetelma tule täytenä yllätyksenä siinä vaiheessa, kun suojelua hakevat henkilöt ilmaantuvat rajalle.

Erityisesti laajamittaisen maahantulon torjumiseen liittyvät ehdotukset ovat ongelmallisia sekä perustuslain, EU:n perussopimusten ja niiden nojalla annetun sekundäärilainsäännön että Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden ja näitä koskevan tulkintakäytännön nojalla, ja näiden hyväksyminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on vähintään tulkinnanvaraista. Ristiriidat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa tulisikin ensisijaisesti poistaa ehdotukseen tehtävin muutoksin.

Oikeudellinen viitekehys

Hallituksen esitys kuvaa asianmukaisesti, että kansainvälisen oikeuden mukaan jokaisella vainon kohteeksi joutuneella on oikeus hakea turvapaikkaa, ja poikkeuksellisessakin tilanteessa Suomen on järjestettävä tähän mahdollisuus. Valtiolla on sinänsä oikeus päättää ulkomaalaisten maahantulosta, oleskelusta ja maasta poistamisesta, mutta tätä oikeutta rajoittaa valtion velvoite varmistaa palautuskiellon periaatteen noudattaminen siten, että vainon kohteeksi joutuneiden oikeus suojeluun toteutuu. Esityksessä korostetaan, että Suomella on myös velvoite valvoa unionin ulkorajaa. Myös tämä tulee toteuttaa kansainvälisiä velvoitteita ja EU-lainsäädäntöä kunnioittaen siten, että pakolaisten ja kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden oikeuksia ei loukata.

Keskeinen ratkaisu asian arvioimisen kannalta on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuore joukkokarkotuksen kieltoa koskeva ratkaisu *N.D. ja N.T. v. Espanja*,[1] jossa se katsoo, että niiden sopimusvaltioiden osalta, joiden raja muodostaa myös Schengen-alueen ulkorajan, Euroopan ihmisoikeussopimuksen oikeuksien tehokas toteutuminen edellyttää, että valtiot mahdollistavat laillisia väyliä maahan pääsemiseksi valtion rajalle saapuneille. Tuomioistuimen mukaan näihin keinoihin kuuluu tosiasiallinen mahdollisuus jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus. Tuomioistuin salli tilanteessa sen, että rajan yli joukkovoimaa käyttäen työntyneet turvapaikanhakijat voitiin palauttaa (push back). Keskeistä arvioinnin kannalta on kuitenkin se, että Espanja oli tarjonnut aitoja ja tehokkaita väyliä laillllseen maahantuloon. Kun laillisia rajanylityspaikkoja oli käytettävissä, valtio voi edellyttää, että kansainvälistä suojelua koskevat hakemukset jätetään olemassa olevilla rajanylityspaikoilla.

Keskeisesti hallituksen esityksessä onko kysymys siitä, olisiko tämä mahdollisuus Suomessa tosiasiallinen huomioiden sen, ettei Suomi ei voi missään tilanteessa kieltäytyä vastaanottamasta turvapaikkahakemuksia ilman, että toimenpiteellä loukattaisiin perustuslakiin, Suomea velvoittaviin EU-säädöksiin ja kansainvälisiin velvoitteisiin sisältyvää palautuskiellon periaatetta.

Suomea sitovat maahantulopolitiikkaa ja turvapaikkajärjestelmää koskevat velvoitteet

Euroopan unionin yhteisestä turvapaikkajärjestelmää koskevat säädökset määrittävät, miten mm. palautuskieltoa koskeva oikeudellinen velvoite toteutetaan unionin jäsenvaltiossa. Nämä säännökset sitovat Suomea Euroopan unionin jäsenvaltiona. 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.*

[1] *N.D. ja N.T. v. Espanja*, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020.

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.[2] 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 reunaehtoja asettavat 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 10. Käsittely on mielestäni asianmukaista, mutta olen jossain määrin eri mieltä sen johtopäätöksistä.

EU-oikeudessa kysymystä käsitellään erityisesti EU:n menettelydirektiivissä 2013/32/EU[3] sekä direktiivissä 2013 kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden vastaanottoa jäsenvaltioissa koskevista vaatimuksista.[4] 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.*

[2] Kts näistä tarkemmin, Milka Sormunen, 'Järjestelmä, oikeudelliset reunaehdot vai järjestelmään kohdistuvat odotukset? EU:n turvapaikkajärjestelmän vanhentumisen kolme tasoa', Lakimies 3–4/2022.
[3] Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2013/32/EU, annettu 26 päivänä kesäkuuta 2013 , kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä.
[4] Ibid.

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

Käytännössä kansallista turvallisuutta koskevia tilanteita ei ole täysin suljettu EU-oikeuden ulkopuolelle, vaan EU-lainsäätäjä luo liikkumavaraa hyväksymällä poikkeuksia, jotka mahdollistavat kansalliseen turvallisuuteen liittyvien näkökohtien huomioimisen perustelluissa tapauksissa.[5] 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 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.

Perussopimuksiin sisältyy myös nimenomainen 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.[6] Ehdotuksen taustalla on Eurooppa-neuvoston 21. ja 22.

[5] 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.”

[6] Ehdotus: Neuvoston päätös väliaikaisista hätätoimenpiteistäLatvian, Liettuan ja Puolan hyväksi. COM(2021) 752 final.

lokakuuta 2021 antamat päätelmät, joissa korostettiin, ettei EU hyväksy minkäänlaisia kolmansien maiden yrityksiä välineellistää muuttajia poliittisia tarkoituksia varten. Komissio esitti tällöin näille jäsenvaltioille mahdollisuutta rekisteröidä turvapaikkahakemus ja antaa mahdollisuus sen tosiasialliseen jättämiseen ainoastaan tietyissä rajan läheisyydessä sijaitsevissa rekisteröintipisteissä sekä tätä tarkoitusta varten nimetyissä rajanylityspaikoissa; mahdollisuutta pidentää rekisteröinnin määräaikaa 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.

EU:ssa on vireillä komission ehdotus COM(2021) 890 final, jossa mahdollisuus poiketa tietyistä unionin turvapaikkamenettelyä, turvapaikanhakijoiden vastaanottoa ja paluuta koskevista säädöksistä tulisi osaksi pysyvää järjestelyä näihin tilanteisiin vastaamiseksi (U 15/2022 vp). Lisäksi neuvostossa ja Euroopan parlamentissa on parhaillaan käsiteltävänä toinenkin välineellistämiseen liittyvä ehdotus (COM(2021) 891 final), jolla muutettaisiin Schengen-rajasäännöstöä 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 viisumi, sekä heidän perheenjäsenensä; c) kansainvälistä suojelua hakevat kolmansien maiden kansalaiset.”*[7]

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

Asiaan liittyen EU-tuomioistuimessa on vireillä liettualainen 4.22022 esitetty ennakkoratkaisupyyntö asiassa C-72/22, johon liittyvä julkisasiamiehen lausunto annettiin 2.6.2022. Kyseisessä ennakkoratkaisupyynnössä esitetyt kysymykset ovat:

> *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*

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

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 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 säiliöön 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 kestävänä ja EU-tuomioistuimen aiemmalle oikeuskäytännölle rakentuvana. Asiassa merkityksellistä on myös se, että siinä käsitellään tilannetta, jossa jäsenvaltio on julistanut poikkeustilan maahantulijoiden suuren määrän vuoksi.

Hybridivaikuttaminen: maahantulo- vai turvallisuuspolitiikkaa?

EU:n perussopimuksissa sana ”turvallisuus” mainitaan 212 kertaa. On siis selvää, että myös erilaisia turvallisuusuhkia käsitellessä EU:n perussopimukset ovat huomattavan merkittäviä ja raamittavat jäsenvaltion toimintakenttää perustavaa laatua olevalla tavalla. Toisaalta on myös turvallisuuteen liittyviä näkökohtia, joita perussopimuksissa ei käsitellä. Perussopimuksissa EU nähdään ensisijaisesti rauhanprojektina, jossa kriisit ovat muualla, ja EU ensisijaisesti osallistuu niiden rauhanomaiseen ratkaisemiseen sekä tasapainoilee erilaisten seurausten kanssa solidaarisuusperiaatetta noudattaen. Eksistentiaalisemmat kriisit ovat näkyvissä lähinnä SEU 42(7) artiklan yhteisvastuulausekkeessa[8] sekä SEUT 326 ja 327 (ent. SEY 296 ja 297) artiklassa, joiden tavoitteena on tasapainottaa sisämarkkinanäkökohtia ja jäsenvaltioiden poikkeuksellisia turvallisuustarpeita. Näitäkin

[8] Kts tästä Leino-Sandberg, P., & Ojanen, H. (2022). Time for Military Integration in the EU? *Verfassungsblog*; https://verfassungsblog.de/time-for-military-integration-in-the-eu/ ja Leino-Sandberg, P. (2022). När ett väpnat angrepp blir verklighet i Europa - kriget i Ukraina och EU:s försvarspolitik. *Europarättslig tidskrift*, *2022*(2), 169-171.

määräyksiä sovelletaan EU-oikeudessa huomattavan kapeasti. Vuonna 2006 komissio hyväksyi tiedonannon jossa se korosti, että

> *It is Member States' responsibility to define and protect their security interests. Article 296 TEC recognises this prerogative and provides a derogation for cases where compliance with European law would undermine Member States' essential security interests. […] any derogation under Article 296 TEC touches the core of the European Community and is, by its very nature, a legally and politically serious matter. The Treaty therefore contains strict conditions for the use of this derogation,* ***balancing Member States' interests in the field of defence and security against the fundamental principles and objectives of the Community.*** *The aim of these conditions is to prevent possible misuse and to ensure that* ***the derogation remains an exception limited to cases where Member States have no other choice than to protect their security interests nationally.***[9]

EU-tuomioistuin on korostanut oikeuskäytännössään, että jos jäsenvaltio pyrkii nojautumaan näihin lausekkeisiin, sen tulee kyetä perustelemaan, että sen toiminta on huolellisesti rajattu ja on välttämätöntä kansallisen turvallisuuden keskeisten etujen turvaamiseksi.[10]

Kysymystä on käsitelty myös Suomea vastaan vuonna 2005 nostetussa rikkomuskanteessa,[11] jossa Suomi esitti, että jäsenvaltiolla olisi näiden määräysten nojalla ”laaja harkintavalta sellaisten toimenpiteiden osalta, joita ne toteuttavat turvatakseen keskeisiä turvallisuusetujaan” ja että artiklan ”soveltamisala on yleinen eikä se rajoitu perustamissopimuksen tiettyihin määräyksiin”. Suomi katsoi edelleen, että ”sen asiana on arvioida sen keskeisten turvallisuusetujen puolustamiseksi tarvittavat toimenpiteet ja että sen mahdollistamiseksi, että yhteisöjen tuomioistuin voi kontrolloida, ettei jäsenvaltio käytä väärin oikeuksiaan, tulee jäsenvaltion osoittaa ne keskeiset turvallisuusedut, joihin se vetoaa, ja näyttää, että se on toteuttanut toimenpiteet vakuuttuneena niiden välttämättömyydestä näille eduille” (33—35 kohta). EU-tuomioistuin torjui nämä näkemykset sangen yksiselitteisesti ja katsoi, että

> *Vakiintuneessa oikeuskäytännössä on todettu, että vaikka jäsenvaltioiden asiana on toteuttaa niiden sisäisen ja ulkoisen turvallisuuden varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet, tästä ei kuitenkaan seuraa, että tällaiset toimenpiteet jäävät kokonaan yhteisön oikeuden soveltamisen ulkopuolelle Oikeuskäytännön mukaan perustamissopimuksessa määrätään näet sellaisissa tilanteissa, joissa yleinen turvallisuus voi vaarantua, sovellettavista poikkeuksista ainoastaan EY 30, EY 39, EY 46, EY 58, EY 64, EY 296 ja EY 297 artiklassa, jotka koskevat tarkasti rajattuja poikkeustilanteita. Niistä ei voida päätellä, että perustamissopimukseen luonnostaan kuuluisi yleinen varaus, jolla suljettaisiin yhteisön oikeuden soveltamisalan ulkopuolelle kaikki yleisen turvallisuuden vuoksi toteutettavat toimenpiteet. Tällaisen varauksen tunnustaminen perustamissopimuksen määräysten erityisedellytyksistä riippumatta voisi vaarantaa yhteisön oikeuden sitovuuden ja yhdenmukaisen soveltamisen. Lisäksi*

[9] COM(2006) 779 final INTERPRETATIVE COMMUNICATION on the application of Article 296 of the Treaty in the field of defence procurement .
[10] Case C-414/97 Commission v Spain, par. 22; *Commission* v *Italy*, C-337/05, EU:C:2008:203.
[11] Asia C-284/05 Komissio v Suomi.

on todettava, että EY 296 ja EY 297 artiklassa määrättyjä poikkeuksia on – kuten vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan perusvapauksiin kohdistuvia poikkeuksia – tulkittava suppeasti. Erityisesti EY 296 artiklan osalta on todettava, että vaikka kyseisessä artiklassa mainitaan toimenpiteet, jotka jäsenvaltio voi katsoa tarpeellisiksi keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi, ja sellaiset tiedot, joiden ilmaiseminen olisi näiden etujen vastaista, mainittua artiklaa ei kuitenkaan voida tulkita siten, että siinä annettaisiin jäsenvaltioille valta poiketa perustamissopimuksen määräyksistä ainoastaan viittaamalla kyseisiin etuihin. […] Näin ollen sellaisen jäsenvaltion, joka vetoaa edukseen EY 296 artiklaan, on näytettävä toteen tarve turvautua tässä artiklassa määrättyyn poikkeukseen keskeisten turvallisuusetujensa turvaamiseksi (tuomion 45-49 kohta).

Perussopimuksiin ja EU:n perusoikeuskirjaan ei sisälly määräyksiä poikkeustilasta (state of emergency),[12] vaikka joissakin asioissa kriisitilanteisiin vastaamista varten on luotu menettelyllisesti kevennettyjä sääntöjä (esim SEUT 122 artikla ja SEUT 78(3) artikla).

Keskeinen kansallista turvallisuutta koskevan liikkumavaran kannalta on myös SEU 4(2) artikla[13] sekä 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.[14] EU-tuomioistuin 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

[12] Bruno De Witte, Guest Editorial: EU emergency law and its impact on the EU legal order 59(1) *Common Market Law Review* (2022) pp. 3 – 18.

[13] Arvioin tätä laajemmin kirjoituksessa Leino-Sandberg, P. ”The non-integrable core area of national security? On the function and scope of Art. 4 (2) 3rd sentence TEU”, julkaistavana teoksessa In *European Security – Responsibility of Member States in the European Security Union (*Nomos – Hart Publishing 2022/2023).

[14] 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.

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).

Vaikka EU-lainsäädäntö sisältää määräyksiä, jotka lisäävät jäsenvaltion liikkumavaraa sisäisen turvallisuuden ylläpitämisessä, tämä tapahtuu kuitenkin EU-oikeuden asettamassa viitekehyksessä ja EU-lainsäädännössä määriteltyjen reunaehtojen puitteissa. Tuoreissa ratkaisuissaan EU-tuomioistuin on korostanut, ettei kansallinen turvallisuus ole *carte blanche,*[15] ja että jäsenvaltion on siihen vedotessaan kyettävä osoittamaan, että keskeisten valtion tehtävien, kuten kansallisen turvallisuuden takaamisen, tosiasiallinen suojaaminen voitiin varmistaa vain poikkeamalla EU-lainsäädännöstä. Se on myös korostanut, että ”unionin lainsäätäjä on ottanut asianmukaisesti huomioon jäsenvaltioille SEUT 72 artiklan nojalla kuuluvien velvollisuuksien hoitamisen. Näissä säännöksissä nimittäin sallitaan se, että jäsenvaltiot poikkeavat useista tässä direktiivissä säädetyistä säännöistä silloin, kun yleisen järjestyksen tai yleisen tai kansallisen turvallisuuden suojaaminen sitä edellyttää”.[16]

SEUT 72 artiklan painopisteen voidaan katsoa olevan sisäisen turvallisuuden varmistamisessa. Toisaalta EU-tuomioistuin on korostanut, että

vaikka jäsenvaltiot ovat pääosin vapaita määrittelemään kansallisten tarpeidensa, jotka voivat vaihdella jäsenvaltiosta ja aikakaudesta toiseen, mukaisesti yleisen järjestyksen asettamat vaatimukset, on kuitenkin niin, että unionin asiayhteydessä ja erityisesti silloin, kun on kyse kolmansien maiden kansalaisten perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamiseen heidän unionista poistamisensa yhteydessä tarkoitettuun velvollisuuteen kohdistuvan poikkeuksen oikeuttamisesta, vaatimuksia on tulkittava suppeasti siten, etteivät jäsenvaltiot voi kukin yksinään määritellä niiden ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa. Direktiivin 2008/115 7 artiklan 4 kohdassa tarkoitetun käsitteen ”vaara yleiselle järjestykselle” tulkinnasta unionin tuomioistuin on todennut, että tämä käsite edellyttää joka tapauksessa – kaikki lain rikkominenhan häiritsee yhteiskuntajärjestystä –, että kyse on yhteiskunnan perustavanlaatuiseen etuun vaikuttavasta todellisesta, välittömästä ja riittävän vakavasta uhasta. Siltä osin kuin kyse on käsitteestä ”yleinen turvallisuus”, unionin tuomioistuimen oikeuskäytännöstä ilmenee, että käsitteeseen kuuluvat jäsenvaltion sisäinen turvallisuus ja sen ulkoinen turvallisuus ja että näin ollen valtion elinten tai sen julkisten peruspalvelujen toimintaan tai väestön eloonjäämiseen kohdistuva uhka, ulkosuhteiden tai kansojen rauhanomaisen rinnakkaiselon vakavan häiriintymisen

[15] Joined Cases C-715/17, C-718/17 and C-719/17, Commission v Poland, Hungary and Czech Republic.
[16] C-808/18 Commission v Hungary, 262-263 kohta.

vaara tai sotilaallisiin etuihin kohdistuva uhka voivat vaikuttaa yleiseen turvallisuuteen.[17]

Tuomioistuimen argumentoinnin perusteella on selvää, ettei edes sotilaallinen uhka sulje pois tarvetta soveltaa EU-lainsäädäntöä.

Toisaalta on mahdollista esittää, että EU-tuomioistuimen tähän asti arvioimissa tilanteissa kyse on ollut nimenomaan maahantulopolitiikan soveltamisesta tilanteessa, jossa tulijoiden määrä on ollut jäsenvaltion hallittavissa ja jotka täten kuuluvat SEUT 78(3) artiklan soveltamisalaan. Tästä jonkin verran luonteeltaan erilaisena voidaan pitää tilannetta, jossa maahantulijoita on ehkä satoja tuhansia ja heitä rajalle kuljettaa aktiivisesti kolmas valtio, tavoitteenaan yhteiskunnan epävakauttaminen. Valtioneuvoston tarkoituksena on esityksellään huomioida myös tilanteet, joissa ”kyse on toisen valtion aktiivisista toimista, joilla pyritään aiheuttamaan Suomessa epävakautta tai kuormittamaan viranomaisia maahantuloa hyväksikäyttämällä, eli tilanteesta, jossa toinen valtio poliittisena painostuskeinona aktiivisesti ohjaa kansainvälistä suojelua hakevia henkilöitä Suomeen.” Tällöin tilanteessa on vahva turvallisuuspoliittinen ulottuvuus huomioiden, että jäsenvaltio todennäköisesti varautuu samanaikaisesti myös sotilaalliseen uhkaan vastaamiseen. Jäsenvaltion liikkumavara on tällaisessa tilanteessa laajempi.

Tätä näkemystä tukee nähdäkseni EU-tuomioistuimen tuore suuren jaoston ratkaisu työaikalainsäädännön soveltamisesta puolustusvoimissa.[18] Ratkaisussa tuomioistuin korostaa, että ”jäsenvaltioiden asevoimien päätehtävät, joita ovat alueellisen koskemattomuuden säilyttäminen ja kansallisen turvallisuuden turvaaminen, kuuluvat nimenomaisesti niihin valtion keskeisiin tehtäviin, joita unionin on SEU 4 artiklan 2 kohdan nojalla kunnioitettava” ja että ”valintoja, joita jäsenvaltiot tekevät sotilaallisen organisoinnin suhteen ja joiden tarkoituksena on niiden alueen tai olennaisten etujen puolustaminen, ei sellaisinaan säännellä unionin oikeudessa” (37-38 kohta). Tuomioistuin kuitenkin korostaa, että myös EU-oikeudellisella sääntelyllä (kuten työaikalainsäädännöllä) voi olla merkitystä, ja toistaa, että

vaikka yksin jäsenvaltioiden asiana on määritellä keskeiset turvallisuusetunsa ja toteuttaa sisäisen ja ulkoisen turvallisuutensa varmistamiseen soveltuvat toimenpiteet – mukaan lukien asevoimien organisointia koskevat päätökset – pelkästään se, että kansallinen toimenpide on toteutettu kansallisen turvallisuuden suojaamiseksi, ei voi johtaa siihen, ettei unionin oikeutta sovelleta, ja vapauttaa jäsenvaltioita velvollisuudesta noudattaa unionin oikeutta. Saman on koskettava kansallisia toimenpiteitä, jotka on toteutettu jäsenvaltion alueellisen koskemattomuuden suojaamiseksi.

EU-oikeudellista sääntelyä ei kuitenkaan

voida tulkita siten, että ne estäisivät asevoimia hoitamasta tehtäviään ja että niistä aiheutuisi tämän vuoksi haittaa valtion alueellisen koskemattomuuden säilyttämiselle ja kansallisen turvallisuuden takaamiselle, jotka kuuluvat valtion keskeisiin tehtäviin.

[17] C-18/19 WM v. Stadt Frankfurt am Main, 42-44 kohta.
[18] C-742/19 B. K. v Republika Slovenija.

> *Tästä seuraa, että unionin oikeudessa on otettava asianmukaisesti huomioon kunkin jäsenvaltion asevoimiensa toiminnalle asettamat erityispiirteet, johtuivatpa nämä erityispiirteet sitten muun muassa kyseisen jäsenvaltion erityisistä kansainvälisistä velvoitteista, sen kohtaamista selkkauksista tai uhista tai kyseisen valtion geopoliittisesta asemasta* (43-44 kohta).

Tuomioista ei tietenkään voida tehdä sellaista tulkintaa, etteikö esimerkiksi palautuskieltoa tulisi noudattaa myös poikkeusoloissa. Tuomio kuitenkin korostaa sitä, että jäsenvaltion liikkumavara on huomattavasti laajempi silloin, kun kysymyksessä ovat toimenpiteet, jotka toteutetaan jäsenvaltion alueellisen koskemattomuuden varmistamiseksi.

Keskeinen jäsenvaltion toimintavapautta ääritilanteissa koskevan tulkinnan kannalta on siis komission tiedonannosta ja EU-tuomioistuimen ratkaisuista ilmenevä lähtökohta ”no other choice”. Tämän voidaan ajatella jossain määrin heijastelevan myös kansainvälisestä oikeudesta tuttua necessity -doktriinia; kansainvälisen tapaoikeuden sääntöä jonka mukaan vakava valtion keskeisiin etuihin suuntautuva vakava ja akuutti hätätilanne voi oikeuttaa kansainvälisen oikeuden muutoin asettamien velvoitteiden rikkomisen näiden keskeisten etujen varjelemiseksi.[19] Periaate on kuitenkin huomattavan avoin väärinkäytölle: siihen vetoaa esimerkiksi Iso-Britannian hallitus tällä hetkellä jättäessään Pohjois-Irlantia koskevan pöytäkirjan keskeisiä määräyksiä noudattamatta:

> *The doctrine of necessity provides a clear basis in international law to justify the non-performance of international obligations under certain exceptional and limited conditions. It has been accepted by the International Court of Justice and is reflected in the International Law Commission’s 2001 Articles on State Responsibility, which successive UK governments have regarded as generally reflective of customary international law. By way of summary, the term ‘necessity’ is used in international law to lawfully justify situations where the only way a State can safeguard an essential interest is the non-performance of another international obligation. Under conditions defined in Article 25, the action taken may not seriously impair the essential interests of the other State(s), and cannot be claimed where excluded by the relevant obligation or where the State invoking it has contributed to the situation of necessity.*[20]

UK:n argumentaatio on laajasti torjuttu kansainvälisen oikeuden vastaisena, ja komissio on käynnistänyt sitä vastaan rikkomusmenettelyn.[21] Täten on selvää, että periaatteen

[19] Kts tästä esimerkiksi Article 25 of the International Law Commission's (ILC's) Articles on State Responsibility: “1. Necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding the wrongfulness of an act not in conformity with an international obligation of that State unless the act: (a) is the only way for the State to safeguard an essential interest against a grave and imminent peril; and (b) does not seriously impair an essential interest of the State or States towards which the obligation exists, or of the international community as a whole. 2. In any case, necessity may not be invoked by a State as a ground for precluding wrongfulness if: (a) the international obligation in question excludes the possibility of invoking necessity; or (b) the State has contributed to the situation of necessity.”
https://legal.un.org/ilc/texts/instruments/english/draft_articles/9_6_2001.pdf .

[20] Policy paper. Northern Ireland Protocol Bill: UK government legal position. Published 13 June 2022, https://www.gov.uk/government/publications/northern-ireland-protocol-bill-uk-government-legal-position/northern-ireland-protocol-bill-uk-government-legal-position .

[21] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_3676 .

soveltaminen on rajattava vain todella harvinaisiin ja valtiota suoraan ja akuutisti uhkaavien tilanteiden torjumiseen, mikä herättää kysymyksen siitä, onko tällaisista valtuuksista yleensä mahdollistakaan säätää tarkasti etukäteen. Perustuslaissa tämänkaltaiset tilanteet on huomioitu erityisesti 23 §:ssä, jossa säädetään perusoikeuksista poikkeusoloissa, ja jonka nojalla valtioneuvosto voi säätää ”tilapäisiä poikkeuksia, jotka ovat välttämättömiä Suomeen kohdistuvan aseellisen hyökkäyksen samoin kuin muiden kansakuntaa vakavasti uhkaavien, laissa säädettyjen poikkeusolojen aikana ja jotka ovat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaisia.”

Hallituksen esityksen arviointi

Hallituksen esityksessä katsotaan, että etenkin laajamittaisessa maahantulossa *tai* silloin, jos toinen valtio käyttää muuttoliikettä hybridivaikuttamisen välineenä, voi olla tarve keskittää hakemusten tekeminen paikkaan, jossa viranomaisilla on riittävät resurssit käsitellä hakemukset asianmukaisesti. Ehdotetulla sääntelyllä ei kuitenkaan estettäisi ketään hakemasta kansainvälistä suojelua Suomesta.

Hallituksen esityksessä nähdäkseni oikeudellisesti ongelmallista on laajan maahantulon sangen erittelemätön rinnastaminen hybridivaikutustilanteisiin ja tilanteen arvioiminen lähinnä resurssinäkökulmasta sekä se, jättääkö esitetty sääntely tosiasiallisen mahdollisuuden kansainvälisen suojelun hakemiseen.

Hallituksen esityksen mukaan ”kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisellä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan olisi tarkoitus ohjata maahantulijoita tekemään kansainvälistä suojelua koskeva hakemus sellaisessa paikassa, jossa se on *viranomaisten resurssien näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta*”.

Schengenin rajasäännöstön[22] 2 artiklan mukaan ’rajanylityspaikalla’ tarkoitetaan ”toimivaltaisten viranomaisten ulkorajojen ylitykseen hyväksymää ylityspaikkaa”. Toimivaltaisia ovat kansalliset viranomaiset, mutta jäsenvaltioiden on annettava komissiolle tiedoksi luettelo rajanylityspaikoistaan. 4 artiklan mukaan

> *Jäsenvaltioiden on tätä asetusta soveltaessaan toimittava noudattaen täysimääräisesti unionin asiaa koskevaa oikeutta, mukaan lukien Euroopan unionin perusoikeuskirja, jäljempänä ’perusoikeuskirja’, asian kannalta merkityksellistä kansainvälistä oikeutta, mukaan lukien Genevessä 28 päivänä heinäkuuta 1951 tehty pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus, jäljempänä ’Geneven yleissopimus’, kansainvälisen suojelun saatavuuteen liittyviä velvoitteita, erityisesti palauttamiskiellon periaatetta, ja perusoikeuksia. Unionin oikeuden yleisten periaatteiden mukaisesti tämän asetuksen nojalla tehtävät päätökset on tehtävä tapauskohtaisin perustein.*

[22] Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2016/399, annettu 9 päivänä maaliskuuta 2016, henkilöiden liikkumista rajojen yli koskevasta unionin säännöstöstä (Schengenin rajasäännöstö).

Suomessa rajanylityspaikoista säädetään tarkemmin rajanylityspaikoista sekä rajatarkastustehtävien jakamisesta niillä annetussa valtioneuvoston asetuksessa (901/2006). Rajanylityspaikkoja Suomen ja Venäjän välisellä maarajalla ovat Imatra, Kuusamo, Niirala, Nuijamaa, Rajajooseppi, Salla, Vaalimaa, Vainikkala (raideliikenne) ja Vartius. Lisäksi rajanylityspaikkoina toimivat asetuksessa nimetyt lentoasemat,[23] satamat ja merivartioasemat. Valtioneuvosto esittää, että rajanylitysliikenteen rajoittaminen voisi koskea vain yhtä tai muutamaa rajanylityspaikkaa tai olla yleinen, koko ulkorajaliikennettä koskeva rajoitus. Valtuutus on huomattavan väljä ja mahdollistaisi esimerkiksi sen, että esimerkiksi Ukrainan kriisin kaltaisessa tilanteessa kaikki itärajalla sijaitsevat ja muut kuin esimerkiksi Joensuun tai Mikkelin lentokentän rajanylityspaikka suljettaisiin, vaikka näihin tuskin tulee säännöllisesti edes kansainvälisiä lentoja. Vaikka tällainen ratkaisu voisi olla hallituksen esityksessä esitetyllä tavalla ”viranomaisten resurssien näkökulmasta tarkoituksenmukaisinta”, on selvää, ettei se täyttäisi Suomea sitovien kansainvälisten velvoitteiden vaatimuksia.

Valtioneuvosto katsoo, ettei laajamittaista maahantuloa ”ole mahdollista yksiselitteisesti määritellä esimerkiksi maahantulijoiden lukumäärään perustuen. Säännöstä olisi mahdollista soveltaa, jos kyse olisi poikkeuksellisen suuresta maahantulijoiden määrästä lyhyessä ajassa, mikä aiheuttaisi uhan säännöksessä tarkoitetuille eduille. Laajamittainen maahantulo voi aiheuttaa esimerkiksi vastaanottojärjestelmän kapasiteetin ylittymisen tai poliisin tai Rajavartiolaitoksen kiireellisten tehtävien hoitamatta jättämisen tai tehtävien hoitamisen liiallisen viivästymisen maahantulon hallintaan sitoutuvien resurssien vuoksi, mikä puolestaan voi aiheuttaa vakavan uhan yleisen järjestyksen ylläpitämiselle.” Laajamittaisuutta ei siis ole esityksessä määritelty määrällisin tai laadullisin kriteerein.

Keskeisin raami hallituksen esityksessä ovat resurssit, ja niitä on ilmeisesti perustilanteessa sangen niukasti. Julkisuudessa ei ole tietoa siitä, minkälaisiin tulijamääriin Suomi on varautunut, mutta Ilta-Sanomat raportoi helmikuussa 2016, kuinka

> *Alkuvuoden aikana Lapin rajavartioston rajanylityspaikoilla turvapaikkaa on hakenut jo 772 ihmistä. Venäjältä tulleista hakijoista suurin osa on ollut afganistanilaisia, intialaisia ja bangladeshilaisia. Kaiken kaikkiaan hakijoiden joukossa on ollut 30 eri kansallisuutta.*
> *Rajavartiolaitoksen mukaan kyseessä on Lapin itärajalla ennennäkemätön määrä tulijoita. Koko viime vuoden aikana samoilla rajanylityspaikoilla turvapaikkaa haki 694 henkilöä.*
> *– Tulijoiden määrä on vakiintunut viime viikkoina niin, että Raja-Joosepista on tullut päivässä yksi auto, jossa on ollut yleensä noin seitsemän henkeä. Sallasta on tullut päivässä 2–3 autoa, joissa on ollut noin 15–17 henkeä, kertoo kapteeni, yleisjohtaja Jaakko Nirkkonen Lapin rajavartioston esikunnasta.*[24]

[23] Rajanylityspaikkoja lentoliikenteessä ovat Enontekiön, Helsinki-Malmin, Helsinki-Vantaan, Ivalon, Joensuun, Jyväskylän, Kajaanin, Kemi-Tornion, Kittilän, Kokkola-Pietarsaaren, Kuopion, Kuusamon, Lappeenrannan, Maarianhaminan, Mikkelin, Oulun, Porin, Rovaniemen, Savonlinnan, Seinäjoen, Tampere-Pirkkalan, Turun ja Vaasan lentoasemat.

[24] ’Lapin rajanylityspaikoilla ennätysmäärä turvapaikanhakijoita – mukana 30 eri kansallisuutta’, https://www.is.fi/kotimaa/art-2000001118769.html .

Tämän jälkeen rajanylityspaikan käyttöä rajoitettiin puoleksi vuodeksi, vaikka 2—3 autoa vuorokaudessa ei vielä kuulosta kovin suurelta pakolaismäärältä. Toisaalta kyse ei ole vain rajavalvonnan resursseista vaan myös mahdollisuuksista tulijoiden kontrollointiin Suomessa ja esimerkiksi oikeuslaitoksen kapasiteetista käsitellä näitä kysymyksiä. Valiokunta on aikaisemmin käsitellyt ulkomaalaislain muuttamisen yhteydessä säännösehdotusta, jonka mukaan kansainvälistä suojelua hakevalle ulkomaalaiselle voidaan määrätä velvollisuus asua nimetyssä vastaanottokeskuksessa ja ilmoittautua siellä yhdestä neljään kertaan vuorokaudessa (PeVL 48/2016 vp, s. 3). Tilanteessa, jossa valtioneuvosto esittää perusoikeuksien rajoittamisen perusteluksi ensisijaisesti niukkoja resursseja, vaihtoehtoisiakin malleja voisi olla. Suojaa hakevien ihmisten käännyttäminen rajalta on vaihtoehdoista aina huono, ja johtanut jo nyt Euroopassa mittaviin ihmisoikeusrikkomuksiin, joita oikeusvaltiossa on mahdoton perustella.[25]

Lisäksi on huomattava, että Suomella on kansallisten rajavartioiden lisäksi mahdollisuus käyttää Frontexin joukkoja esimerkiksi teknisempiin rajavartiotehtäviin. Frontexin rajavartijoita on jo nyt harjoitellut Suomen kaakkoisrajalla työskentelyä osallistumalla rajatarkastuksiin ja partioimalla maastossa.[26] Vaikka Frontexin toimintaan on viime aikoina suuntautunut paljon kielteistä julkisuutta, epäonnistumisista toivottavasti opitaan. Tämän resurssin käyttöä ja vaikutuksia ei arvioida hallituksen esityksessä.

Lisäksi on huomattava, että käytännössä rajaa ei kriisitilanteissakaan laiteta kokonaan kiinni, koska siitä täytyy päästää läpi esimerkiksi kotiin palaavat suomalaiset ja EU-/ETA-kansalaiset. Myös hallitus tuo esiin, että toimenpiteillä ei saisi estää Suomen kansalaiselle kuuluvaa oikeutta saapua maahan tai jokaisen oikeutta lähteä maasta eikä loukata vapaata liikkuvuutta koskevan Euroopan unionin lainsäädännön piiriin kuuluvien henkilöiden oikeuksia. Täten rajoitus kohdistuisi erityisesti niihin, jotka hakevat kansainvälistä suojelua.

Valtioneuvoston näkemyksen mukaan

> *Ehdotetulla sääntelyllä kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä on tarkoitus tuoda käyttöön lisää keinoja muuttoliikkeen välineellistämiseen vastaamiseksi. Säännöksillä* ***ei kuitenkaan poikettaisi oikeudesta hakea turvapaikkaa****. Sääntely olisi sovellettavissa ainoastaan vakavissa tapauksissa ja se mahdollistaisi tapauskohtaisen harkinnan valtioneuvoston päätöstä tehtäessä. Sääntely* ***ei mahdollistaisi*** *kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen käsittelemättä jättämistä, jos henkilö on esittänyt hakemuksen Suomen viranomaiselle Suomen rajalla, alueella tai kauttakulkualueella. Sääntelyllä ei siten loukattaisi palautuskieltoa tai joukkokarkotuksen kieltoa. Sääntelyn* ***soveltamistilanteet voivat olla hyvin erilaisia****, eikä niitä voida kaikilta osin tarkkarajaisesti ja täsmällisesti määritellä nykyisessä turvallisuustilanteessa.*

Pidän ongelmallisena sitä, että hallituksen esityksessä rinnastetaan tilanteet, joissa on kyse nk. laajamittaisesta maahantulosta ja tilanteet, joissa kyse on kolmannen valtion

[25] Ylen selvitys: EU:n rajoilla on tehty laittomia käännytyksiä, ja rajavirasto katsoo niitä sormien läpi – mukana myös suomalaisia rajavartijoita, 29.11.2021 https://yle.fi/uutiset/3-12204386 .

[26] 15 Frontexin rajavartijaa harjoittelee kaakkoisrajalla työskentelyä – osallistuvat rajatarkastuksiin ja partioivat maastossa, 16.12.2021, https://yle.fi/uutiset/3-12234799 .

hybridivaikuttamisesta, jonka tavoitteena voi olla Suomen yhteiskuntarakenteiden horjuttaminen ja jopa kansallisen turvallisuuden uhkaaminen. Laajamittaista maahanmuuttoa ja hybridivaikuttamista ei mielestäni voi kaikin osin rinnastaa keskenään, joten niihin tulisi soveltaa ainakin osin erilaisia kriteerejä. Tämä lisäisi sääntelyn tarkkarajaisuutta, täsmällisyyttä ja oikeasuhtaisuutta.

Etenkin ensimmäisessä tilanteessa valtioneuvoston argumentointi painottuu liikaa resurssinäkökulmaan. Esitys ei myöskään sisällä varsinaisia kriteerejä laajamittaisuudelle huomioiden myös sen, että aikaisemmin laajamittaisena on pidetty jo tilannetta, jossa rajan yli tulee vuorokaudessa ”2–3 autoa, joissa on ollut noin 15–17 henkeä”. Täten käsite "laajamittainen maahantulo" on hyvin epämääräinen. Kiinnitän valiokunnan huomiota myös ehdotettuun 1 momentin muotoiluun, jonka mukaan ”valtioneuvosto **voi** päättää rajanylityspaikan sulkemisesta tai rajanylitysliikenteen rajoittamisesta **määräajaksi tai toistaiseksi”**. Myös ehdotetun 2 momentin mukaan ”Valtioneuvosto **voi** päättää kansainvälisen suojelun hakemisen keskittämisestä Suomen valtakunnanrajalla yhteen tai useampaan rajanylityspaikkaan”. Vaikka valtuudet tulisivat käyttöön vain välttämättömyyskriteerin täyttyessä, en pidä ehdotettua sääntelyä kaikin osin riittävän tarkkarajaisena ja täsmällisenä huomioiden niiden vaikutuksen Suomea kaikissa olosuhteissa sitovan palautuskiellon soveltamiseen. Valtioneuvostolle jätetään ”voi” -muotoilun kautta huomattavasti harkinnanvaraa. Vain 1 momentti viittaa määräaikaisuuteen, mutta mahdollistaa myös pysyvät rajoitukset. Suhteellisuusperiaate edellyttäisi, että poikkeustoimet ovat lähtökohtaisesti määräaikaisia.

Johtopäätöksiä

Erityisesti laajamittaisen maahantulon torjumiseen liittyvät ehdotukset ovat ongelmallisia sekä perustuslain, EU:n perussopimusten ja niiden nojalla annetun sekundäärilainsäännön että Suomea sitovien ihmisoikeusvelvoitteiden ja näitä koskevan tulkintakäytännön nojalla, ja näiden hyväksyminen tavallisen lain säätämisjärjestyksessä on sangen tulkinnanvaraista. Ristiriidat Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa tulisi poistaa ehdotukseen tehtävin muutoksin.

Hallituksen esityksen lähtökohtana on, että rajanylityspaikkoja suljettaessa, rajanylitysliikennettä rajoitettaessa tai kansainvälisen suojelun hakemista keskitettäessä on turvattava tosiasiallinen mahdollisuus momentissa mainittujen oikeuksien käytännön toteuttamiselle. Valtioneuvosto katsoo, että arvio olisi tehtävä kulloisessakin tilanteessa tapauskohtaisesti, sen itselleen nyt esittämien laajojen valtuuksien puitteissa. Päätöksentekoa valvoisivat laillisuusvalvojat, erityisesti oikeuskansleri, ja päätöksiä tehdessään valtioneuvosto toki joutuu huomioimaan Suomea sitovat oikeudelliset velvoitteet, joiden noudattamista valvovat myös tuomioistuimet (kansallisesti ja EU:ssa) sekä ihmisoikeussopimusten valvontaelimet. Itse en kuitenkaan pidä ratkaisua tältä osin täysin riittävänä.

Pitäisin tärkeänä, että ehdotusta rajattaisiin yllä esitetyistä syistä mittavampien valtuuksien osalta Suomen valtion turvallisuutta ja vakautta uhkaavaan vakavaan välineellistämistilanteeseen ja sääntelyä eriytettäisiin niin, että lievemmissä tilanteissa

noudatettaisiin lievempiä keinoja. Ehdotettu sääntely mahdollistaa tilanteet, joissa tosiasiallisesti poikettaisiin oikeudesta hakea turvapaikkaa ja käytännössä tehtäisiin kansainvälistä suojelua koskevan hakemuksen tekeminen mahdottomaksi, jos hakemuksia otettaisiin esimerkiksi vastaan ainoastaan lentokentällä, joille ei saavu kansainvälisiä lentoja. Tältä osin sääntelyä tulisi tarkentaa niin, että tosiasiallinen mahdollisuus säilyy kaikissa tilanteissa. Toistaiseksi voimassa olevat valtioneuvoston päätökset tulisi korvata määräaikaisella sääntelyllä ja kriteerejä tarkentaa.

Lisäksi tulee huomata, että sekä EU-oikeus että kansainvälinen oikeus sallivat valtion turvallisuutta vakavasti ja akuutisti uhkaavissa tilanteissa laajemman keinovalikoiman kuin normaalioloissa, mutta näitä keinoja tulee tulkita äärimmäisen suppeasti ja rajoittaa äärimmäisiin kriisitilanteisiin. Tästä syystä niistä on vaikea käytännössä säätää etukäteen. Tämänkaltaisessa tilanteessa tulee kyetä osoittamaan, ettei vaihtoehtoa toteutettaville toimille ole. Tällaisesta on mahdotonta säätää etukäteen tietämättä, minkälainen kriisi on kyseessä ja miten siihen voidaan vastata. Kun tämänkaltaista äärimmäisiin kriisitilanteisiin sovellettavaa sääntelyä ei nyt anneta, voisi olisi perusteltua kansallisen turvallisuuden näkökulmasta, että valiokunta kuitenkin toteaisi tämän vaihtoehdon ja tarpeen sen kapeaan soveltamiseen lausunnossaan nimenomaisesti.