Juha Raitio, OTT, VT
Eurooppa-oikeuden professori, oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
Puh. t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Hallintovaliokunta

Helsinki 24.4.2025

Lausunto (HE 18/2025 vp.)

1. Tehtävänanto

Hallintovaliokunnassa on käsiteltävänä perjantaina 25.4.2025 klo. 11.30 asia HE 18/2025 vp, joka koskee lakia väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta, käytännössä viime kesänä hyväksytyn tämän ns. käännytyslain jatkamisesta noin 1,5 vuodella vuoden 2026 loppuun. Käännytyslailla säädetään edellytyksistä, joiden vallitessa valtioneuvoston yleisistunto voisi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä, eli siis Suomen alueella ja lainkäyttövallan piirissä. Tässä on paljolti kyse samoista teemoista kuin hallituksen esityksessä HE 53/2024 vp, joka koskee lakia väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi. Johtoa kansallisella tasolla voi antaa myös HE 63/2022 vp eduskunnalle laiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta ja HE 94/2022 vp, joka koskee lakia rajavartiolain muuttamisesta. Huomioon voidaan ottaa myös HE 30/2024 vp, joka koskee EU:n menettelydirektiiviin 2013/32/EU perustuvan rajamenettelyn ottamista kansallisesti käyttöön (HE 53/2024 vp. s. 20), jossa turvapaikanhakijaa ei turvapaikkamenettelyn aikana päästetä maahan. Nyt käsillä olevaa välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annettua lakia sovelletaan ulkomaalaisen maahantuloon, maasta poistamiseen ja kansainvälistä suojelua

koskevan hakemuksen vastaanottamiseen (2 §). Keskeisinä asiaan liittyvinä oikeudellisina ongelmina näen edelleen maasta poistettaessa ehdottoman ns. palautuskiellon (*non-refoulement*) sekä etenkin maahanmuuttajien oikeuden saada tehokasta oikeussuojaa. Näin siitä huolimatta, ettei komissio ole nostanut asiassa SEUT 258 artiklan mukaista rikkomuskannetta Suomea vastaan eikä sen nostaminen myöskään vaikuta todennäköiseltä jatkossa. Keskityn lausunnossani kursorisesti hallituksen esityksen 18/2025 vp perusteluiden joihinkin pääkohtiin lähinnä EU-oikeudellisesta näkökulmasta ja lopuksi arvioin esitetyn jatkokauden pituuden oikeasuhtaisuutta.

2. Hybridivaikuttaminen, välineellistetty maahanmuutto ja kriisiasetus (EU) 2024/1359

Asiassa on huomionarvoista, että ns. hybridivaikuttamisesta tai hybridisodankäynnistä ei ole kansainvälisesti hyväksyttyä yhteistä määritelmää (HE 94/2022 vp., s. 3, 13). Hybridivaikuttaminen on nykyaikaisen sodankäynnin muoto, jonka idea on siinä, ettei normaalioloja varten tehty lainsäädäntö tai kansainvälinen sopimuskäytäntö vaikuta sitä tunnistavan ilmiönä. Hybridiuhka muodostuu tyypillisesti monen yksittäisen tapahtuman tai asiantilan summana, ei siis yksittäisestä erityisen vakavasta ja selkeästi määriteltävästä tapahtumasta tai uhasta. Hybridivaikuttamiseen kuuluu laaja keinovalikoima mm. poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio – ja kybervaikuttamista (HE 53/2024 vp, s. 13). Se voi olla valtiollista tai ei-valtiollista toimintaa, jossa hyödynnetään ei-sotilaallisia keinoja pyrkien vaikuttamaan valtion heikkouksiin (HE 94/2022 vp, s. 3).

Hallituksen esityksessä on aika lyhyesti arvioitu EU:n uuden hybridivaikuttamiseen liittyvän ns. kriisiasetuksen (EU) 2024/1359[1] käytännön merkitystä Suomen itärajan tilanteen kannalta (s. 14). Hallituksen esityksessä luetellaan, millaisia poikkeuksia turvapaikkamenettelyä koskevista menettelysäännöksistä on muuttoliikkeen välineellistämistilanteessa sallittua tehdä. Kyseinen asetus ei perustele esimerkiksi palautuskiellosta poikkeamista, pikemminkin päinvastoin. Asetuksen johdannossa todetaan seuraavasti:

”(1) Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen muodostavan unionin olisi varmistettava, että henkilöitä ei tarkasteta sisärajoilla, kehitettävä turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita,

[1] Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (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, N:o L 2024/1359, 22.5.2024.

ulkorajavalvontaa ja palauttamista koskeva yhteinen politiikka ja estettävä luvaton liikkuminen jäsenvaltioiden välillä, perustuen jäsenvaltioiden väliseen yhteisvastuuseen ja oikeudenmukaiseen vastuunjakoon, mikä on myös oikeudenmukaista kolmansien maiden kansalaisia ja kansalaisuudettomia henkilöitä kohtaan ja noudattaa perusoikeuksia kaikilta osin."

Toisaalta asetuksen johdannon kohdassa 4 tuodaan esiin, ettei kyseinen asetus vaikuta jäsenvaltioille kuuluviin velvollisuuksiin pitää yllä yleistä järjestystä ja suojata sisäistä turvallisuutta. Lisäksi asetuksen johdannon 24 kohdassa tuodaan esiin jäsenvaltion mahdollisuus ylivoimaisen esteen tilanteessa pyytää lupaa poiketa rajalla tapahtuvan turvapaikkamenettelyn asiaankuuluvista säännöistä 3 kuukauden määräajaksi, joskin sitä voidaan jatkaa kolmella kuukaudella tarvittaessa (5 artikla). Vaikuttaa siltä, ettei poikkeustoimien kesto saisi asetuksen perusteella ylittää 12 kuukauden aikaa (artikla 5(3).

Kaiken kaikkiaan asetuksen tulkinta jää jossain määrin epäselväksi sen suhteen, miten tätä turvallisuusargumenttia painotetaan suhteessa turvapaikanhakijoiden ihmisoikeuksiin joukoittaisen ja välineellistetyn maahantulon tilanteessa. Kuitenkin siitä voidaan päätellä tietty EU-painotteisuus joukoittaisen maahantulon hallinnoinnissa sekä pitäytyminen itse turvapaikkamenettelyyn liittyvässä hallintoprosessissa (11 artikla), mikä rajaa kansallista harkintamarginaalia myös määräaikojen suhteen. Tässä katsannossa nyt käsillä oleva lakiehdotus kuulostaa ajallisesti ylimitoitetulta (siis noin 1,5 vuotta vuoden 2026 loppuun) etenkin, kun hallituksen esityksen uhka-arvio jää ymmärrettävistä syistä tarkoituksellisen epämääräiseksi.

Toistaiseksi Suomen itärajalla kohdattu välineellistetty maahantulo etenkin joulukuussa 2023 on pidetty hallittuna nykyisen rajavartiolain 16 §:n mukaisilla toimenpiteillä, eli käytännössä sulkemalla itärajalla raja-asemat (HE 53/2024 vp, s. 7). Tämän nyt käsillä olevan ns. käännytyslain soveltamisajan pidennyksen taustalla on välineellistetyn maahantulon edelleen jatkuva uhka Suomen itärajalla. Hallituksen esityksestä ei selkeästi ilmene, miten vakava tilanne käytännössä on eli esimerkiksi se seikka, kuinka suurista määristä maahantulijoita puhutaan tai miten raja-aluetta käytännössä pystytään valvomaan. Huolena on siis Suomen pitkän maastorajan valvonta, maahanmuuttajien suuri määrä suhteessa viranomaisten resursseihin sekä ylipäänsä tämän Venäjän hybridivaikuttamisen aiheuttama riski yleiselle järjestykselle ja turvallisuudelle. On huomionarvoista, että hallituksen esityksessä todetaan

suoraan, että itärajan valvontaan liittyy osin salassa pidettäviä tietoja, jotka ovat valtioneuvoston ja eduskunnan käytettävissä erikseen (HE, s. 27). On siis varaumana huomioitava, ettei oma lausuntoni voi perustua kaikkeen siihen tietoon, joka eduskunnalla on käytettävissään, mikä on asian maan turvallisuuteen liittyvän luonteen vuoksi ymmärrettävää.

3. Käännytyslain keskeinen sisältö kommentein

Käännytyslaki pyrkii torjumaan vieraan valtion Suomeen kohdistuvaa vaikuttamista, joka toteutuu maahantulijoita hyväksikäyttämällä (1 §). Se soveltuu siis välineellistetyn maahantulon tilanteeseen (2 §). Valtioneuvoston yleisistunto voi päättää kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä enintään kuukauden ajaksi kerrallaan, jos presidentti ja valtioneuvosto ovat yhteistoiminnassa todenneet, että todettu välineellistetty maahantulo vaarantaa vakavasti Suomen täysivaltaisuutta ja kansallista turvallisuutta, rajoittaminen on välttämätöntä Suomen täysivaltaisuuden ja kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi ja muut keinot eivät ole riittäviä (3 §).

Sanamuotoa tulkiten vaikuttaa siltä, että lain soveltamiskynnys on varsin korkea, kun huomio kiinnittyy jopa Suomen täysivaltaisuutta koskevaan uhkaan. Soveltamistilanne jää hieman hämäräksi lain sanamuodon pohjalta. Olennaista onkin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön ja käsillä olevan punnintatilanteen kannalta todeta se, että valtioille jää verrattain laaja harkintavalta poikkeusolojen määrittelyyn. Kunkin jäsenvaltion päätettävissä siis on, milloin kansakunnan elämää uhkaa yleinen hätätila (Irlanti v UK, 18.1.1978, kohta 217). Valtion harkintamarginaali ei silti ole rajoittamaton yleisen hätätilan osalta (Tanska, Norja, Ruotsi ja Alankomaat v Kreikka, Ihmisoikeustoimikunnan raportti 5.11.1969). Hybridivaikuttamisessa kyse on nykyaikaisen vihamielisen valtiollisen tai ei-valtiollisen vaikuttamisen muodosta, joka voi toteutua osin aivan laillisiakin keinoja käyttäen, joten edellä viitattu verrattain vanha oikeuskäytäntö ei kaikilta osin sovellu asiaan.

Välineellistetyn maahantulon alueella maahantulo estetään ja maahan tulleet henkilöt poistetaan maasta eikä asiasta ole valitusoikeutta. Heille annetaan ohjeistus, missä kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan vastaan (4 §). Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus otetaan kuitenkin vastaan, jos se on rajavartiomiehen tapauskohtaisen arvion mukaan välttämätöntä lapsen, vammaisen henkilön tai muutoin haavoittuvaisessa asemassa tai

palautuskiellon soveltamisalaan kuuluvan kidutuksen tai kuoleman uhan kohteena olevan henkilön oikeuksien turvaamiseksi tarpeen (5 §). Tämä herättää kysymyksiä mahdollisista ongelmista perheenyhdistämisen osalta etenkin, kun arvioidaan lasten oikeudellista asemaa. Poikkeukseen on kuitenkin merkittävä poikkeus, eli maahantunkeutuminen voidaan torjua ilman tapauskohtaista arviota, jos se on tapahtunut väkivalloin tai henkilöiden suurta määrää hyväksikäyttäen tai jos menettelyä voidaan "kokonaisuutena arvioiden pitää puolustettavana" (6 §). Tämä esitetty laki asettaa rajavartijat varsin hankalaan tilanteeseen kenttätyössään mm. kieleen (tulkkaukseen) liittyvien ongelmien vuoksi. EU:n menettelydirektiivin tarkoittaman turvapaikkamenettelyn sivuuttaminen merkitsee myös aivan uudenlaista kohtaamistilannetta rajalla, jossa maahanmuuttaja on hallintomenettelyn kohteena ilman tehokasta oikeussuojaa, joka toteutuu riippumattomissa tuomioistuimissa. Syntyy vaikutelma maahanmuuttajan varsin summaarisesta kohtelusta niin, että hänen kansainvälisiin sopimuksiin (ks. HE 53/2024 vp, s. 22) ja EU-oikeuteen (HE 53/2024 vp., s. 30, etenkin menettelydirektiivi 2013/32/EU) perustuvat oikeutensa sivuutetaan. Tämän tosiseikkoja ja esitettyjä normeja koskevan taustoituksen jälkeen keskityn tarkemmin asian oikeudelliseen arviointiin.

4. Huomioita palautuskiellosta, joukkokarkoituksen kiellosta ja tehokkaan oikeussuojan vaatimuksesta

Palautuskielto tarkoittaa hallituksen esityksen (s. 23) mukaan periaatetta, jonka mukaan ketään ei saa palauttaa alueelle, jossa häntä uhkaa kuolemanrangaistus, kidutus, vaino tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen vakiintuneen oikeuskäytännön mukaan Euroopan ihmisoikeussopimuksen 2 artiklassa tarkoitettu oikeus elämään ja 3 artiklassa tarkoitettu kidutuksen kielto ovat ehdottomia eli niistä ei voida poiketa esimerkiksi yleiseen turvallisuuteen vetoamalla (ks. tarkemmin HE 53/2024 vp, s. 23). Tulkitsen, että palautuskielto on pikemminkin sääntö kuin periaate siksi, että se on yleisesti tulkittu ehdottomaksi. Palautuskielto voidaan perustaa myös EU-oikeudellisiin lähteisiin, etenkin perusoikeuskirjan 18 artiklaan. Kansallisesti palautuskielto ilmenee perustuslain 9 (4) §:stä.

Palautuskiellon osalta mielenkiintoinen on 4.4.2024 annettu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisu Sherov ja muut v. Puola (54029/17), jossa Puola kieltäytyi ottamasta vastaan Ukrainasta Puolaan pyrkineiden tadjikistanilaisten turvapaikanhakijoiden kansainvälistä suojelua koskevia hakemuksia ja palautti heidät Ukrainaan ilman tarkempaa

tutkintaa. Puolan katsottiin loukanneen ihmisoikeussopimuksen 3 artiklan menettelyllistä ulottuvuutta, koska Puolan viranomaiset eivät olleet arvioineet, onko Ukraina valittajille turvallinen maa ja onko heillä siellä pääsy asianmukaiseen turvapaikkamenettelyyn. Tämä menettely loukkasi myös ihmisoikeussopimuksen 4. pöytäkirjan 4 artiklan joukkokarkoituksen kieltoa ja oikeutta tehokkaaseen oikeussuojakeinoon, joka mainitaan ihmisoikeussopimuksen 13 artiklassa. Käännytyslakia koskeneessa hallituksen esityksessä (HE 53/2024 vp) Sherov-tapauksen tulkinnallinen merkitys väistettiin toteamalla, ettei siinä ollut kyse välineellistetyn maahantulon tilanteesta (s. 24). Toisaalta edellisellä sivulla aivan oikein oikeuskäytäntöön nojautuen (A ja muut v Yhdistynyt kuningaskunta, 3455/05) todetaan, ettei ihmisoikeussopimuksen 2 ja 3 artiklan oikeuksien ehdottomuus riipu henkilön omasta toiminnasta. On siten kyseenalaista, missä määrin palautuskiellon ehdottomuuteen voisi vaikuttaa se, onko kyse esimerkiksi laajamittaisesta/joukkoittaisesta maahantulosta tai välineellistetystä maahantulosta ja missä määrin ongelmatonta on näyttää, milloin on välineellistetty maahantulo kyseessä. On siksi selkeästi palautuskiellon ehdottomuutta rapauttavaa soveltaa lakia, jossa hallinnollisessa summaarisessa menettelyssä saatetaan sivuuttaa turvapaikanhakijan yksilöllisten olosuhteiden asianmukainen tutkinta ja sivuuttaa tehokas oikeussuojakeino eli mahdollisuus tuomioistuinprosessiin.

Käännytyslaki sivuuttaa turvallisuusperustein pakolaisten oikeussuojaa koskevan oikeudellisen sekä kansallisen että kansainvälisen viitekehyksen. Tätä perusteltiin viime vuonna ennen muuta sillä, ettei hybridivaikuttamista ole otettu kansainvälisissä sopimuksissa, etenkään Geneven pakolaissopimuksessa vuosina 1951 ja 1967, huomioon. EU-oikeuden osalta käännytyslakia koskevassa hallituksen esityksessä vedottiin SEUT 72 ja 78(3) artikloihin ja myös joukoittaisen maahantulon yhteydessä kansallista turvallisuutta tukevan SEU 4(2) artiklan tulkintaan (HE 53/2024 vp, s. 33, 35-36). Rohkenen edelleen suhtautua epäilevästi tämän tulkinnan oikeudelliseen perusteluun.

EU-oikeuden osalta voidaan tuoda esiin Liettuaa koskenut M.A-tapaus (C-72/22 PPU, M.A, ECLI:EU:C:2022:505), joka nimenomaisesti mainitaan koskeneen juuri välineellistettyä maahantuloa (HE 53/2024 vp, s. 31), joten ei voida väittää, ettei Suomen itärajan tilanteen osalta ole minkäänlaista oikeuskäytäntöä, josta voisi saada johtoa. Jäsenvaltion on varmistettava, että maahantulija pääsee poikkeustilasta huolimatta turvapaikkamenettelyyn, johon kytkeytyy myös oikeussuoja tuomioistuimissa.

Näen relevanttina erona suhteessa aikaisempaan oikeuskäytäntöön sen seikan, että Suomen maaraja Venäjälle on hyvin suuri, noin 1300 km. Näen tässä eron esimerkiksi Espanjan ja Marokon välistä raja-aluetta koskeneeseen tapaukseen (ECtHR – N.D. ja N.T. v Espanja, 8675/15 ja 8697/15, 13.2.2020), jossa kyse oli vain kymmenistä kilometreistä. Kun espanjalaiset viranomaiset saattoivat käännyttää aidan yli pyrkivät maahanmuuttajat noin 10 kilometrin päässä olevalle rajanylityspisteelle, niin se ei ehkä aivan rinnastu nyt kaikilta osin siihen, että meillä turvapaikkahakemuksia voi jättää muualla kuin itärajan rajanylityspaikoissa ja etäisyys rajanylityspisteeseen voi olla satoja kilometrejä, mutta toisaalta erona on myös se, ettei Marokossa ollut myöskään sellaista hybridivaikuttamista kuin Suomen itärajalla on ollut. Onkin todettava, ettei juuri Suomen itärajan hybridivaikuttamistilanteesta ole oikeuskäytäntöä.

Mitä tulee tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin, niin selvää on, että käännytyslaissa sivuutetaan menettelydirektiivin 2013/32/EU takaama oikeusturva kansainvälistä suojelua hakevalle. Tätä kuvataan hallituksen esityksessä myös viittaamalla perustuslain 21 §:ään (HE 53/2024 vp, s. 42) ja sen vaatimukseen jokaisen mahdollisuudesta saattaa asiansa riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi. Tämä summaarinen menettely rikkoo myös Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 ja 13 artiklaa ja siten oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeita. Muutoksenhakumahdollisuuden epääminen on erityisen ongelmallista. On myös otettava huomioon, että rajavartijan summaarinen turvapaikka-asian käsittely ei vastaa niitä tasovaatimuksia, joita turvapaikkahakemuksen käsittelyltä normaalisti edellytetään. Esimerkiksi voidaan viitata asianmukaisen tulkkauksen saatavuuteen, mistä on myös EU-tuomioistuimen oikeusvaltio-periaatteen noudattamiseen kytkeytyvää oikeuskäytäntöä (C-564/19 *IS*, ECLI:EU:C:2021.949).

5. Vasta-argumentti edellä esitettyyn: komission tiedonanto joulukuulta 2024 ja hallituksen esityksessä mainittu ihmisoikeustuomioistuimen Zdanoka v Latvia-ratkaisu

Olen viime kesänä arvioinut, että komissio saattaa nostaa rikkomuskanteen käännytyslaista Suomea vastaan edellä esittämilläni perusteilla, mutta näin ei ole tapahtunut. En ole itse kannellut asiasta komissiolle tai osallistunut muiden tekemiin kanteluihin, mutta olen niistä tietoinen. Vaikuttaa nykyisin siltä, että komissio tuskin tulee nostamaan rikkomuskannetta Suomea vastaan käännytyslaista. Syynä on komission välineellistettyä maahantuloa koskeva tiedonanto 11.12.2024 (COM (2024) 570 final), jossa käsitellään muuttoliikkeen käyttämistä aseena Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisilla maaulkorajoilla ja kuinka hybridiuhkia voidaan

torjua. Komission tiedonanto tulkitsee mm. edellä mainittua kriisiasetusta. Tiettyihin poikkeuksellisiin tilanteisiin voidaan tiedonannon mukaan vastata täydentämällä kriisiasetuksen keinoja muilla välineillä.

Tämä komission tiedonanto on ns. Soft law-oikeutta ja näillä tiedonannoilla kuvataan lähinnä komission hallintokäytäntöä tai poliittista linjaa jonkin asian suhteen. Komission tiedonanto ei ole sillä tavoin sitova oikeuslähde kuin edellä mainittu kriisiasetus, jonka oikeudellinen tulkinta kuuluu viime kädessä EU-tuomioistuimelle. Siksi varoisin tekemästä kyseisestä tiedonannosta kovin pitkälle meneviä johtopäätöksiä. Komissio toteaa, että EU:n turvallisuusympäristö on muuttunut dramaattisesti verrattuna siihen, kun edellä kuvattu kansainvälinen oikeus ja EU-sääntely on hyväksytty. Mitä kaikkea tämä konkreettisesti tarkoittaa, ei ole vielä selvää, koska hybridivaikuttamista koskeva oikeuskäytäntö on vasta kehittymässä (ks. HE s. 18 oikeustapausesimerkit).

Komissio viittaa kehittyvän oikeuskäytännön osalta Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen Zdanoka v Latvia-tapaukseen (application no 42221/18), jonka kohdassa 56 tuodaan esiin, että kansallisen turvallisuuden suojaaminen korostaa valtion harkintamarginaalia, kontekstuaalista tulkintaa ja vaikuttaa siten myös ihmisoikeuksien punnintaan. Tähän viitataan hallituksen esityksen 18/2025 vp sivulla 17 toteamalla, että ihmisoikeustuomioistuimen mukaan tietyt poikkeukselliset tilanteet vaikuttavat oikeuksien tulkintaan. Katson, että kyseinen Zdanoka v Latvia-tapaus ei vielä anna konkreettista johtoa Suomen itärajan hybridivaikutustilanteen arviointiin muutoin kuin perustelemalla melko laajan kansallisen harkintavallan yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseksi, mutta tämä turvallisuusargumentti ei sulje pois tehokkaan oikeussuojan vaatimusta tai tee tyhjäksi palautuskieltoa.

Hallituksen esityksessä tuodaan esiin (s. 18), ettei Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ole toistaiseksi ratkaissut tapauksia, jotka olisivat yhteneviä Suomen itärajan välineellistetyn maahantulon kanssa, mitä pidän hieman tulkinnanvarainena linjauksena. On selvää, ettei sen paremmin EU-tuomioistuin kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuinkaan ole ratkaissut Suomen itärajan käännytyslain soveltamiseen liittyviä oikeudellisia ongelmia. En kuitenkaan voi hyväksyä niin pitkälle menevää tulkintaa, ettei mainittujen tuomioistuimien aikaisemmista ratkaisuista voitaisi vähintäänkin löytää analogiaa, jonka avulla voidaan perustella valistunut oikeudellinen tulkinta käännytyslain sisällöstä. Täysin uusi tulkintatilanne, tabula rasa, tämä Suomen itärajan tilanne ei ole, mitä perustelen edellä esittämilläni oikeustapausesimerkeillä.

Omaa tulkintaani tästä kysymyksestä rasittaa kuitenkin se seikka, etten tiedä kaikkia asiaan liittyviä tosiseikkoja.

6. Huomio perustuslakivaliokunnan lausunnosta PeVL 14/2025 vp ja ns. turvallisuusargumentista

Perustuslakivaliokunta kehotti hallintovaliokuntaa (kohta 18) 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 SEUT 72 artiklaan. Kumpikin artikla viittaa ns. turvallisuusargumenttiin ja on aika korkealla abstraktiotasolla. SEU 4(2) artikla kytkee kansallisen turvallisuuden takaamisen kunkin jäsenvaltion vastuulle ja SEUT 72 artikla mahdollistaa sen, että jäsenvaltiot saattavat yleisen järjestyksen ja turvallisuuden nimissä joutua poikkeamaan EU:n johdetusta oikeudesta. Tätä turvallisuuspoikkeusta ei voida lukea irrallaan muusta EU-oikeudesta tai ihmisoikeussopimusten kontekstista. Komissio viittaa näihin artikloihin joulukuisessa tiedonannossaan, mutta osana laajempaa punnintaa, jolloin palautuskielto ja laajemminkin perusoikeudet on otettava huomioon.

SEU 4(2) artikla sisältää varsin yleisluontoisia kansallista autonomiaa tukevia periaatteita, kuten kansallisen identiteetin kunnioittamisen vaatimuksen. Tätä ovat etenkin Unkari ja Puola yrittäneet hyödyntää vastustaessaan EU:n oikeusvaltiota koskevia tulkintoja, mutta vailla menestystä EU-tuomioistuimessa.[2] Vasta-argumenttina voidaan toki esittää, etteivät nämä Puolan ja Unkarin tapaukset koskeneet hybridisodankäyntitilannetta. Se on toki totta, mutta ne koskivat kysymystä, mikä osa on sillä tavalla luovuttamaton osa eurooppalaista arvopohjaa, ettei SEU 4(2) artiklan mainitsemalla kansallisella identiteetillä tai kansallisilla erityispiirteillä voida sitä sivuuttaa. Senpä vuoksi korostan, että SEU 4(2) ja SEUT 72 artikloita on tulkittava siinä kontekstissa, jonka eurooppalaista arvopohjaa koskeva SEU 2 artikla asettaa. Näin ollen en voi suositella tulkintaa, jonka avulla käännytyslakia tai sen jatkokautta voidaan pätevästi oikeuttaa viittaamalla vain turvallisuusargumenttiin SEU 4(2) ja SEUT 72 artiklassa, koska ne ovat vain yksi osa asiaan liittyvää haastavaa tulkintatilannetta.

[2] Ks. C-156/21 Unkari v Parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:97 ja C-157/21 Puola v Parlamentti ja neuvosto, ECLI:EU:C:2022:98.

7. Lopuksi

Käännytyslakiin ei nyt olla kriittisistä tulkinnoista huolimatta esittämässä sisällöllisiä muutoksia, vaan kyse on vain tämän lain jatkamisesta vuoden 2026 loppuun. Pidän tätä noin 1,5 vuoden jatkoa varsin pitkänä ajanjaksona ottaen huomioon mm. määräaikaisuutta koskevat linjaukset EU:n uudessa kriisiasetuksessa. Lisäksi ottaisin esiin sen seikan, että vuoden 2025 aikana on arvioitu tulevan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta oikeuskäytäntöä (ks. HE 18/2025 vp, s. 18), joka saattaa edellä esittämieni oikeustapausten lisäksi vaikuttaa myös Suomen käännytyslain oikeudelliseen tulkintaan ja joka puoltaisi sekin lyhyempää jatkoaikaa.

Helsingissä 24.4.2025

Juha Raitio