

Asia: VN/1196/2025

Lausuntopyyntö hallituksen esitysluonnoksesta laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta

Lausunnonantajan lausunto

Voitte kirjoittaa lausuntonne alla olevaan tekstikenttään

LAUSUNTO

Sisäministeriö on pyytänyt eduskunnan oikeusasiamiehen lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain 7 §:n muuttamisesta.

Esitysluonnoksessa ehdotetaan, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaoloa jatketaan 31.12.2026 asti. Lain sisältöön ei ehdoteta muutoksia. Olen antanut lain säätämiseen johtaneesta hallituksen esityksestä (HE 53/2024 vp) lausuntoni eduskunnan perustuslakivaliokunnalle (EOAK/2962/2024 ja EOAK/3722/2024) sekä hallintovaliokunnalle (EOAK/3009/2024).

Laki väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi (482/2024) tuli voimaan 22.7.2024. Se on voimassa vuoden ajan lain voimaantulosta. Laissa säädetään edellytyksistä, joiden mukaisesti valtioneuvoston yleisistunto voi päättää rajoittaa kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten vastaanottamista rajatulla osalla Suomen valtakunnanrajaa ja sen välittömässä läheisyydessä Suomen täysivaltaisuuden tai kansallisen turvallisuuden varmistamiseksi. Lain soveltaminen on viimesijainen keino tilanteen hallitsemiseksi. Lakia ei ole toistaiseksi sovellettu. Lain tavoitteena on tehokkaasti torjua maahantulon välineellistämisen muodossa Suomeen kohdistettavaa painostamista, vahvistaa rajaturvallisuutta ja varautua maahantulon välineellistämisen vakaviin tilanteisiin.

1. OIKEUDELLISESTA VIITEKEHYKSESTÄ

Hallituksen esityksen luonnoksen mukaan lain säätämisajankohdan tilanteeseen verrattuna oikeudellisessa viitekehyksessä ei ole tapahtunut muutoksia, joilla olisi vaikutusta lain sisältöön tai välttämättömyyteen välineellistetyn maahantulon torjumiseksi.

Esitysluonnoksessa tuodaan kuitenkin esille, että komissio on antanut tiedonannon, jossa nimenomaisesti todetaan jäsenvaltioiden oikeus kansallisesti säätää toimista, joilla torjutaan muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyviä hybridiuhkia ja vahvistetaan turvallisuutta ulkorajoilla. Luonnoksessa selostetaan komission 11.12.2024 Euroopan parlamentille ja neuvostolle muuttoliikkeen käyttämiseen aseena liittyvien hybridiuhkien torjumisesta ja turvallisuuden vahvistamisesta EU:n ulkorajoilla (COM(2024) 570 final) annetun tiedonannon sisältöä. Tiedonannossa käsitellään haasteita EU:n Venäjän ja Valko-Venäjän vastaisilla maaulkorajoilla ja niistä aiheutuvaa uhkaa unionin turvallisuudelle, EU:n politiikkatoimia ja operatiivista tukea sekä asiaa koskevia oikeussääntöjä.

Komissio on katsonut tiedonannossaan, että kun otetaan huomioon vihamielisten valtioiden taholta tulevat hybridiuhkat, jotka vaarantavat jäsenvaltioiden turvallisuuden ja alueellisen koskemattomuuden sekä yleisen järjestyksen ylläpitämisen, jäsenvaltiot voivat ryhtyä poikkeuksellisiin toimenpiteisiin puolustautuakseen ulkoisilta uhkilta. Komissio viittaa tiedonannossaan SEU-sopimuksen 4 artiklan 2 kohtaan ja SEUT 72 artiklaan. Koska unionin turvallisuuteen ja jäsenvaltioiden alueelliseen koskemattomuuteen kohdistuva uhka on luonteeltaan vakava ja jatkuva, jäsenvaltiot voivat komission mukaan vedota suoraan perussopimuksen määräyksiin mennäkseen poikkeuksellisesti ja tiukoin edellytyksin pidemmälle kuin EU:n johdetussa oikeudessa tällä hetkellä säädetään. Toimissa, joihin jäsenvaltiot ryhtyvät kansallisen turvallisuuden ylläpitämiseksi perussopimusten mukaisesti, tulee kuitenkin noudattaa EU:n lainsäädännössä säädettyjä rajoituksia ja edellytyksiä. Jäsenvaltioiden on EU:n ulkorajoja valvoessaan samalla kunnioitettava perusoikeuksia ja palautuskiellon periaatetta. Kaikkien toimenpiteiden tulee olla oikeasuhteisia ja sopivia uhan torjumiseksi ja niiden on rajoituttava siihen, mikä on ehdottoman välttämätöntä. Toimenpiteiden, jotka voivat johtaa tiettyjen perusoikeuksien rajoittamiseen, tulee myös olla luonteeltaan väliaikaisia.

Hallituksen esityksen luonnoksessa todetaan, että komission tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova, mutta sen voidaan katsoa ilmentävän komission näkemystä asian arviointiin liittyvistä EU-oikeudellisista reunaehdoista (s. 13).

Ilmaisu ”tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova” on käytetty fraasinomaisesti hallituksen esityksen lisäksi myös aiheesta käydyssä yleisessä keskustelussa. Komission on katsottu antaneen tiedonannolla lähinnä ”poliittista” tukea nyt kysymyksessä olevan lain kaltaisille toimille. Koska oikeudellisen ja poliittisen argumentaation raja erityisesti EU-oikeudellisissa asiayhteyksissä on usein

häilyvä, komission tiedonannon sisältöä ja luonnetta on asian jatkovalmistelussa nähdäkseni syytä avata tarkemmin.

Komission tiedonantojen katsotaan kuuluvan ns. soft law -oikeuslähteisiin. Oikeuskirjallisuudessa (Juha Raitio: Euroopan unionin oikeus 2016, s. 206) niistä on todettu seuraavaa:

”EU:lla on tarve käyttää sekä juridisesti sitovia että sitomattomia lainsäädäntöinstrumentteja, koska EU-maiden erilaisten oikeuskulttuurien vuoksi monissa kysymyksissä eurooppaoikeuden tulee olla joustavaa ja muuntautuvaa. Voidaan ajatella, että paikalliset olosuhteet voivat muodostaa tarpeen tehdä sekundaarinormien avulla poikkeuksia johonkin sinänsä hyväksyttyyn yleiseen poliittiseen tavoitteeseen, joka on saanut ilmaisunsa esimerkiksi asetuksessa. Suositukset ja lausunnot eivät ole sitovia. Niinpä ankarasti tulkiten ne eivät muodosta muodollisesti eurooppaoikeutta, mutta koska Euroopan unionin tuomioistuin on toisinaan viitannut niihin, niiden oikeudellinen status ei ole täysin selvä. Sama pätee erilaisiin muihin ns. soft law -oikeuslähteisiin, esimerkiksi päätöslauselmiin, tiedonantoihin, käytännesääntöihin, suuntaviivoihin (guidelines) ja puiteohjelmiin. Niiden luonnetta juridisen sitovuuden kannalta ei ratkaise otsikko vaan sisältö.”

Esimerkkeinä merkittävistä komission tiedonannoista mainittakoon komission tiedonanto: Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi, COM(2014) 158 final ja tiedonanto EU:sta tehdyn sopimuksen 7 artiklasta: Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen, COM(2003) 606 final. Näitä ja eräitä muitakin komission tiedonantoja on käsitelty tarkemmin Juha Raition, Allan Rosaksen ja Pekka Pohjankosken laatimassa julkaisussa ”Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa” (Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 2022:39). Ensin mainitusta tiedonannosta julkaisussa (s. 34–35) on todettu seuraavaa:

”Vaikka toimintakehystä koskeva tiedonanto on soft law -instrumentti, sillä on käytännössä ollut merkittävä vaikutus EU-oikeudessa oikeusvaltion käsitettä koskevan ymmärryksen ja sitä koskevien oikeuslähteiden systematisoinnin kannalta...

...Toimintakehystä koskevan tiedonannon merkitys tulee ilmeiseksi, kun tarkastellaan EU-lainsäätäjän myöhemmin toteuttamaa oikeusvaltioliitännäistä lainsäädäntöä.”

Myös ylimpien laillisuusvalvojien ratkaisukäytännössä komission tiedonannoille on annettu tosiasiallista oikeudellista merkitystä esimerkiksi valtioneuvoston apulaisoikeuskanslerin 18.12.2023 antamassa ratkaisussa OKV/1732/10/2022-OKV-8, jossa ukrainalaisten henkilöiden kansainvälistä suojelua koskevien hakemusten nopean käsittelyn (priorisoinnin) todettiin perustuneen muun ohella komission tiedonantoon.

Kun kysymys on EU-oikeudesta, viimekätinen tulkintamonopoli komission tiedonannossa mainittujen EU-oikeudellisten instrumenttien osalta kuuluu luonnollisesti Euroopan unionin tuomioistuimelle – ja vasta unionin tuomioistuimen ratkaisu mahdollisesti kiistanalaisessa EU-oikeutta koskevassa tulkintakysymyksessä on oikeudellisesti sitova. Komissio voi käynnistää jäsenvaltiota vastaan rikkomusmenettelyn, jos se katsoo, ettei jäsenvaltio täytä sille EU-lainsäädännön mukaan kuuluvia velvoitteitaan. Komissio voi viedä jäsenvaltion unionin tuomioistuimeen jäsenvelvoitteen rikkomisesta SEUT (Sopimus Euroopan unionin toiminnasta) 258 artiklan mukaisesti. Rikkomusmenettely voi siis johtaa unionin tuomioistuimen ratkaisuun, jossa sitovasti vahvistetaan EU-oikeuden oikea tulkinta. Jos komissio tai toinen jäsenvaltio eivät käynnistä rikkomusmenettelyä, oikeudellisesti sitovaa tuomioistuimen ratkaisua ei synny.

Nähdäkseni tiedonannon ja sen käsittelyn yhteydessä komission pöytäkirjaan tehtyjen kirjausten perusteella vaikuttaa jokseenkin selvältä, ettei komissiolla ole aikomuksia käynnistää Suomea kohtaan rikkomusmenettelyä (ks. PV (2024) 2509 final kohdassa 8, <https://dorie.ec.europa.eu/en/details/-/card/8011802>).

Todettakoon, että ”välineellistetty maahantulo” on ollut hiljattain suullisen käsittelyn kohteena Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen suuren jaoston 12.2.2025 toimittamassa istunnossa Puolaa, Latviaa ja Liettuaa koskevissa asioissa (R.A. ja muut v. Puola, 42120/21; H.M.M. ja muut v. Latvia, 42165/21; C.O.C.G. ja muut v. Liettua, 17764/22), joissa myös Suomen valtio esiintyi väliintulijana. Ihmisoikeustuomioistuimen ratkaisut saataneen kuluvan vuoden aikana.

2. ARVIOINTI

Esitysluonnoksen mukaan tilanne rajalla ei ole olennaisesti muuttunut lain voimaantulon jälkeen. Kansainvälisen tilanteen ja Venäjän toiminnan kehityssuunnat ovat sen sijaan muuttuneet entistäkin arvaamattomammiksi. Esitysluonnoksen mukaan tilanteen vaikeutumiseen ja mahdollisiin nopeisiin ja vakaviin muutoksiin tulee varautua.

Nähdäkseni se, mitä oikeusvaltiossa voidaan tällaisessa tilanteessa tehdä, on juuri se, että laissa säädetään oikeasuhtaisista toimivaltuuksista, joita etukäteen arvioituna voidaan pitää välttämättöminä edellä tarkoitetun vaaran torjumiseksi. Näin ollen minulla ei ole perusteita kyseenalaistaa tarvetta väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain voimassaolon jatkamiselle.

Korostan kuitenkin jo aiemmissa lausunnoissa toteamaani, että väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain sääntelyn tulisi ajatella mahdollistavan nyt rajavartiolaan 16 §:n nojalla suljettujen rajanylityspaikkojen avaamisen muulle liikenteelle. Tämä puolestaan edistäisi muiden perus- ja ihmisoikeuksien toteutumista, kuten liikkumisvapautta,

oikeutta perhe-elämään, vähemmistöjen oikeuksia, oikeutta työhön, omaisuuden suojaa ja elinkeinovapautta.

3. SÄÄTÄMISJÄRJESTYKSESTÄ

Väliaikaisista toimenpiteistä välineellistetyn maahantulon torjumiseksi annetun lain säätäminen olemaan voimassa määräajan oli nähdäkseni perustuslain 73 §:n tarkoittaman rajatun poikkeuksen yksi keskeisimmistä elementeistä ja edellytyksenä lain hyväksymiselle. Perustuslakivaliokunnan voidaan katsoa tehneen asiassa kokonaisharkinnan, vaikka se ei nimenomaisesti ottanutkaan kantaa lain voimassaoloaikaan.

Yhdyn esitysluonnoksessa esitettyyn arvioon siitä, että myös pelkkä lain voimassaolon jatkaminen laajentaa perustuslakiin tehtyä poikkeusta, ja että hallituksen esityksestä tulee hankkia perustuslakivaliokunnan lausunto.

Oikeusasiamies Petri Jääskeläinen

Esittelijäneuvos Jarmo Hirvonen

Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet myös esittelijäneuvos jaostopäällikkönä Kristian Holman ja esittelijäneuvos Jari Pirjola.

Hirvonen Jarmo
Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslia - oikeusasiamies Petri Jääskeläinen,
esittelijänä EsN Jarmo Hirvonen. Lausunnon valmisteluun ovat osallistuneet
myös EsN jaostopäällikkönä Kristian Holman ja EsN Jari Pirjola.