



Johtava asiantuntija Berit Kiuru

Asia:

Pyyntö oikeuskanslerin ennakkolliseksi kannanotoksi Valtioneuvoston ohjesäännön 3 §:n 9 kohdan soveltamisesta

Hallinta-asetuksen mukainen yhteisvastuumekanismi pääpiirteittäin

EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimukseen (pakti) sisältyvällä ns. hallinta-asetuksella¹ otetaan käyttöön pysyvä ja oikeudellisesti sitova yhteisvastuumekanismi. Kaikkien jäsenvaltioiden on osallistuttava mekanismiin, mutta ne voivat asetuksen 56 artiklan mukaan valita, toteuttavatko yhteisvastuutoimenpiteensä sisäisinä siirtoina, rahoituksen muodossa vai vaihtoehtoisina toimenpiteinä (henkilöstönä tai luontoissuorituksina annettavana tukena) tai niiden yhdistelmänä.

Komissio antaa asetuksen 12 artiklan mukaan vuosittain 15.10. mennessä ehdotuksen neuvoston täytäntöönpanosäädökseksi, jolla muodostetaan vuotuinen yhteisvastuureservi, joka on tarpeen tulevan vuoden muuttoliiketilanteen käsittelemiseksi. Ehdotuksessa määritetään unionin tason vuotuisen yhteisvastuureserviin vaadittavien sisäisten siirtojen ja rahoitusosuuksien kokonaismäärät, joiden on oltava vähintään: a) 30 000 sisäisten siirtojen osalta; b) 600 miljoonaa euroa rahoitusosuuksien osalta. Komission ehdotuksessa vahvistetaan myös kunkin jäsenvaltion osuuksien vuotuiset ohjeelliset määrät soveltamalla 66 artiklassa säädettyä väkilukuun ja bruttokansantuotteeseen perustuvaa laskentakaavaa, jotta voidaan helpottaa jäsenvaltioiden sitoumusten antamista yhteisvastuutarjouksista (ns. sitoumusmenettely).

Neuvosto kutsuu hallinta-asetuksen 13 artiklan mukaan koolle korkean tason foorumin, jonka kokouksen aikana jäsenvaltioiden on annettava sitoumukset yhteisvastuutarjouksistaan vuotuisen yhteisvastuureservin muodostamiseksi 57 artiklan nojalla. Neuvosto hyväksyy vuosittain ennen kunkin kalenterivuoden päättymistä määräenemmistöllä täytäntöönpanosäädöksen reservin muodostamisesta.

Kansallinen yhteisvastuusitoumuksia koskeva päätöksenteko

Hallinta-asetus on suoraan sovellettavaa EU-lainsäädäntöä, mutta jättää kansallisesti ratkaistavaksi sen, missä menettelyssä yhteisvastuusitoumuksista päätetään kansallisella tasolla. Sisäministeriön maahanmuutto-osastolla on selvitetty oikeusperustaa päätöksenteolle siitä lähtökohdasta, että kyse on sekä poliittisesti että taloudellisesti siinä määrin merkityksellisestä asiasta, että päätöksenteon tulee tapahtua valtioneuvoston tasolla. Perustuslain 93 §:n 2 kohdan mukaan valtioneuvosto vastaa Euroopan unionissa tehtävien päätösten kansallisesta valmistelusta ja päättää niihin liittyvistä Suomen toimenpiteistä, jollei päätös vaadi eduskunnan hyväksymistä.

Liittyen tarpeeseen toimeenpanna sitoumus rahoituksen muodossa ulkomaalaislainsäädännöstä ei löydy nyt kyseessä olevaan päätöksentekoon soveltuvaa lainsäädäntöä. Muuta humanitaarista maahanmuuttoa koskevan ulkomaalaislain 93 §:n 1 kohdan mukaan valtioneuvosto voi yleisistunnossa päättää ulkomaalaisten ottamisesta Suomeen erityisellä humanitaarisella perusteella

¹ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU) 2024/1351, annettu 14 päivänä toukokuuta 2024, turvapaikka-asioiden ja muuttoliikkeen hallinnasta, asetusten (EU) 2021/1147 ja (EU) 2021/1060 muuttamisesta ja asetuksen (EU) N:o 604/2013 kumoamisesta (ns. hallinta-asetus)

tai kansainvälisten velvoitteiden täyttämiseksi ja lainkohta soveltuisi sananmuotonsa perusteella vain sisäisiin siirtoihin yhteisvastuutoimena.² Sisäministeriö on yhdessä valtiovarainministeriön kanssa selvittänyt, että soveltuvaa oikeusperustaa ei ole myöskään valtiovarainministeriön hallinnonalan lainsäädännössä.

Myös valtioneuvoston ohjesääntöä (VNOS) on tarkasteltu yhteistyössä valtioneuvoston kanslian kanssa. Selvityksen perusteella sisäministeriön maahanmuutto-osasto katsoo, että valtioneuvoston päätös yhteisvastuusitoumuksesta olisi mahdollista tehdä soveltaen VNOS:n 3 §:n 9) kohtaa (284/2004), jonka mukaan valtioneuvoston yleisistunto käsittelee ja ratkaisee Euroopan unionissa päätettäviin asioihin sekä niihin sisällöltään ja vaikutuksiltaan rinnastettaviin asioihin liittyvät toimenpiteet, jos ne edellyttävät valtioneuvoston päätöstä. Maahanmuutto-osaston näkemyksen mukaan VNOS:in valmisteluaineisto on tältä osin jossain määrin tulkinnanvarainen, mutta eräiden esimerkkitapausten valossa lainsäädännös näyttäisi soveltuvan laaja-alaisesti erilaisiin tilanteisiin. Lainsäädännöstä on mm. sovellettu oikeusperustana valtioneuvoston päättäessä 1.9.2022 Suomen InvestEU-ohjelman rahoitusosuuksista ja rahoitusosuussopimuksen hyväksymisestä.³

EU:n muuttoliike- ja turvapaikkasopimuksen (pakti) muodostavat säädökset tulivat voimaan 11.6.2024, ja niiden soveltaminen alkaa pääosin kesällä 2026. Sisäministeriö on asettanut hankkeen (SM032:00/2024), jossa valmistellaan paktin kansallisen täytäntöönpanon edellyttämiä lainsäädäntömuutoksia siten, että ne tulisivat voimaan kesäksi 2026. Kuten edeltä ilmenee, hallinta-asetuksen⁴ tiettyjen yhteisvastuuseen liittyvien säännösten soveltaminen on kuitenkin jo alkanut ja jäsenvaltioiden on annettava ensimmäiset yhteisvastuusitoumukset vuoden 2025 lopussa. Jos Suomen yhteisvastuusitoumuksista ei ole mahdollista päättää voimassa olevan lainsäädännön perusteella, on sisäministeriön valmisteltava kiireellisellä aikataululla, kevään 2025 aikana, asiasta erillinen hallituksen esitys.

Jos valtioneuvoston päätös yhteisvastuusitoumuksista voidaan vuoden 2025 lopussa, siirtymävaiheen aikana, tehdä VNOS:n 3 §:n 9) kohdan perusteella, sisäministeriö voi tarvittaessa em. lainsäädäntö-hankkeessa selvittää, onko toimivaltaperusteesta syytä selvyiden vuoksi tai muutoin säätää erikseen.

Pyyntö oikeuskanslerin ennakkolliseksi kannanotoksi VNOS:n 3 §:n 9 kohdan soveltamisesta

Edellä esitetyn perusteella sisäministeriön maahanmuutto-osasto pyytää kiireellisesti oikeuskanslerilta ennakkollista kannanottoa sen suhteen, voidaanko hallinta-asetuksen mukaisen yhteisvastuumekanismin mukaisista sitoumuksista päättää valtioneuvostossa VNOS:in 3 §:n 9 kohdan perusteella.

² Lainsäädännöstä on aiemmin sovellettu mm. turvapaikanhakijoiden vapaaehtoiisiin sisäisiin siirtoihin sekä evakuointeihin Afganistanista vuonna 2021.

³ Muita esimerkkejä aiemmasta soveltamiskäytännöstä: VN päätös 30.1.2025, ennallistamisasetuksen 4 artiklan 13 kohdan mukaisen ilmoituksen antamisesta; VN päätös 23.1.2025, Suomen kansallisen vastustamisoikeuden käyttämättä jättämisestä asetuksen (EU) 2024/1252 7 artiklan mukaisessa menettelyssä; VN päätös 26.1.2023, Suomen ehdotus neuvoston täytäntöönpanopäätökseen sisältyvän Suomen elpymis- ja palautumissuunnitelman muuttamiseksi; VN päätös 4.3.2021, selitysten antamisesta keskinäistä oikeusapua rikosasioissa koskevaan eurooppalaiseen yleissopimukseen.

⁴ Esim. yhteisvastuumekanismin kannalta relevantteja artikloja 7–15, 56 ja 57 on sovellettu 11.6.2024 alkaen.