Milka Sormunen
27.2.2024

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

Asiantuntijalausunto liittyen valtioneuvoston selvitykseen Suomen avaintavoitteista EU-vaalikaudelle 2024-2029 (E 58/2023 vp)

Arvion lähtökohtia

Suuri valiokunta on pyytänyt lausuntoani liittyen valtioneuvoston selvitykseen Suomen avaintavoitteista EU-vaalikaudelle 2024-2029 (E 58/2023 vp). Arvioin selvitystä perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä EU:n perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta ja nostan esille etenkin sellaisia tavoitteita, jotka ovat tästä näkökulmasta olennaisia.

Selvitys sisältää valtioneuvoston avaintavoitteet, joilla pyritään vaikuttamaan EU:n strategiseen agendaan ja tulevan komission ohjelmaan. Eurooppa-neuvosto hyväksyy Euroopan parlamentin vaalien jälkeen strategisen ohjelman, jolla määritetään EU:n prioriteetit viisivuotiskaudelle. Ohjelma toimii ohjeistuksena komission tulevalle puheenjohtajalle ja tulevan komission ohjelmalle. On kannatettavaa, että Suomi pyrkii ennakkovaikuttamaan EU:ssa.

Selvitys liittyy strategisiin tavoitteisiin eikä yksittäiseen lainsäädäntöhankkeeseen, joten se on luonteeltaan yleispiirteinen. Yleispiirteisyyden takia osa tavoitteista jää abstraktille tasolle. Yleispiirteisyys näkyy myös siten, että selvityksestä ei esimerkiksi ilmene, miten avaintavoitteisiin on tarkoitus päästä tai mitkä yhteiskunnalliset tai poliittiset kehityskulut voivat hankaloittaa tavoitteiden toteutumista. Tällaisten seikkojen pohtiminen olisi toivottavaa, jotta selvitys vastaisi mahdollisimman hyvin Suomen käytännön toimintamahdollisuuksia avaintavoitteiden edistämiseksi.

Selvityksen mukaan Suomen pääprioriteetit ovat Euroopan strategisen kilpailukyvyn vahvistaminen, Euroopan kokonaisturvallisuuden parantaminen ja puhtaan siirtymän sekä biotalouden ja kiertotalouden mahdollisuuksien edistäminen. Tavoitteisiin sisältyy useita perus- ja ihmisoikeuksien kannalta tärkeitä tavoitteita. Esimerkiksi Euroopan kokonaisturvallisuuden parantamiseen sisältyvän vahvan poliittisen, taloudellisen ja sotilaallisen tuen jatkaminen Ukrainalle (s. 5) on perusteltu tavoite.

Selvityksen mukaan yksi Suomen tavoitteista on ”parempi ja vähäisempi EU-sääntely” (s. 3. Tässä yhteydessä mainitaan, että ”Säädösehdotusten tulee perustua riittävän kattaviin ja jäsenvaltioiden erot huomioiviin komission vaikutusarviointeihin sekä eri aloitteiden ja toimenpiteiden yhteisvaikutusten kokonaisarviointiin.” Vaikutusarvioinnit ovat kannatettava tavoite, jota voisi korostaa selvityksessä vielä enemmän.

Perus- ja ihmisoikeuksiin spesifisti liittyvät tavoitteet

Selvitykseen sisältyy muutama perus- ja ihmisoikeuksiin spesifisti liittyvä tavoite. Tavoitteet ovat perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta kannatettavia. Ensinnäkin selvityksessä todetaan, että perusoikeus- ja demokratiapolitiikan pitkäjänteisen kehitystyön jatkaminen EU:ssa on tärkeää ja että oikeusvaltiokysymyksissä Suomi edistää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja korruption torjuntaa EU:ssa. Selvityksen mukaan Suomelle on erityisen tärkeää, että unionin budjetista saatava rahoitus linkitetään tiiviisti oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen, varojen väärinkäytön vastaisiin toimiin ja korruption ehkäisemiseen (s. 1-2). Toiseksi selvityksen mukaan Suomi myös edistää pitkäjänteisesti sukupuolten tasa-arvoa EU:ssa (s. 2). Kolmanneksi selvityksen mukaan Suomi tukee EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Liittyminen vahvistaisi unionin perustana olevia keskeisiä arvoja ja yhdenmukaistaisi perusoikeuksien suojaa Euroopassa (s. 2).

Tavoitteet – oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen, sukupuolten tasa-arvon edistäminen, Euroopan ihmisoikeussopimukseen liittymisen tukeminen – ovat kannatettavia. Selvityksessä käsitellään niitä kuitenkin verrattain lyhyesti, eikä selvityksessä selosteta, miten tavoitteisiin on tarkoitus päästä. Tavoitteet eivät myöskään ole Suomen pääprioriteetteja. Olisi tärkeää, että perus- ja ihmisoikeusnäkökulma otettaisiin huomioon kaikilla politiikanaloilla. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneen lausuntokäytännön mukaan perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsee, että valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa (ks. esim. PeVL 4/2023 vp, kappale 6, PeVL 2/2021 vp, kappale 3, PeVL 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).

Suomen pääprioriteetit: puhdas siirtymä

Selvityksessä todetaan, että Suomen näkemyksen mukaan EU:n varoja tulisi suunnata mm. puhdasta siirtymää edistäviin toimiin (s. 3). Selvityksen mukaan Suomi korostaa, että unionissa on jatkettava johdonmukaisesti ilmastonmuutoksen vastaisia ja luonnon monimuotoisuutta vahvistavia politiikkatoimia huomioiden kestävän kehityksen periaatteet (s. 4). Selvityksessä todetaan edelleen: ”EU:n 2040 ilmastotavoitteen tason tulee johdonmukaisesti ja uskottavasti tukea EU-tason ilmastoneutraaliuden saavuttamista vuoteen 2050 mennessä. Suomi katsoo, että 2040 ilmastotavoitteen saavuttamisen keinojen pääpainon tulee olla päästövähennyksissä.” (s. 4)

Ilmastonmuutoksen hillinnän ja luonnon monimuotoisuuden vahvistamisen sisällyttäminen pääprioriteetteihin on perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta erittäin kannatettavaa, koska ilmastonmuutos on suurin yksittäinen perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen

vaikuttava haaste. Tavoite on kannatettava myös perustuslain 20 §:ssä ja EU:n perusoikeuskirjan 37 artiklassa turvatun ympäristöperusoikeuden kannalta. Perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta on keskeistä, että Suomi edistää aktiivisesti ilmastoneutraaliuden saavuttamista mahdollisimman pian.

Muuttoliikkeen hallinta

Selvityksessä mainitut muuttoliikepaineen hillintä sekä ihmissalakuljetuksen ehkäisy ovat kannatettavia tavoitteita. Suomen EU-vaikuttamisessa olisi kuitenkin keskeistä kiinnittää huomiota siihen, millä keinoilla näihin tavoitteisiin päästään ja millä ei. Yksi Suomen tavoitteista on palautuspolitiikan kehittäminen ja vahvistaminen (s. 6), joka on hyväksyttävä tavoite. Selvityksessä ei kuitenkaan mainita muuttoliikkeiden syiden ratkomista lähtömaissa. Muuttoliike kytkeytyy esimerkiksi ilmastonmuutokseen, joten ilmastonmuutoksen hillitseminen on keskeinen keino vaikuttaa tulevien vuosien muuttoliikkeeseen.

Selvityksen mukaan ”Suomi edistää rakentavasti EU-tason toimia, joilla kehitetään mahdollisuuksia toteuttaa turvapaikkaprosessi ja kansainvälisen suojelun tarjoaminen turvallisissa kolmansissa maissa.” (s. 6). Tavoite vaikuttaa vaikeasti yhteen sovitettavalta sen selvityksessäkin mainitun oikeudellisen reunaehdon kanssa, että hallitusohjelman mukaan Suomi noudattaa muuttoliikepolitiikassa ihmisoikeus- ja muita kansainvälisiä sopimuksia, EU-lainsäädännön velvoitteita ja oikeusvaltioperiaatetta (s. 6). Turvapaikkaprosessin ulkoistaminen altistaa muun muassa palautuskiellon sekä muiden oikeuksien rikkomiselle. Esimerkiksi Iso-Britanniassa tuomioistuimet ovat hiljattain pitäneet turvapaikkaprosessin ulkoistamista Ruandaan mahdottomana.[1] Mikäli tavoitteella tarkoitetaan EU:n ulkorajavalvonnan ulkoistamista kolmansille maille, on huomattava, että myös tällaiseen järjestelyyn liittyy lukuisia ongelmia esimerkiksi liittyen jokaisen oikeuteen lähteä maasta.

Toinen perus- ja ihmisoikeusnäkökulmasta vaikeasti toteutettava tavoite on turvapaikkahakemusten väliaikainen keskeyttäminen. Vahvojen ulkorajojen merkityksen korostaminen ja Schengen-säännöstön kehittäminen muuttoliikkeen hallitsemiseksi ovat sinänsä hyväksyttäviä ja järkeviä tavoitteita, samoin kuin sen huomioiminen, että Suomi on EU:n ulkorajavaltio. Myös sellaisten ratkaisujen edistäminen, joilla estettäisiin ulkoisten toimijoiden mahdollisuuksia käyttää muuttoliikettä unioniin kohdistuvan vaikuttamisen välineenä, on hyväksyttävä tavoite. Tavoitteen muotoilu on kuitenkin kyseenalainen: ”Suomi edistää rakentavasti sellaisen EU-tason mekanismin käyttöönottoa, jolla laajamittaisen laittoman tai välineellistetyn maahanmuuton tilanteessa yksilöllisten turvapaikka-

[1] R (AAA & Ors) v Secretary of State for the Home Department [2023] UKSC 42.

hakemusten käsittely voidaan väliaikaisesti keskeyttää tilanteessa, jossa valtion suvereniteetti vaarantuu esimerkiksi vieraan valtion vihamielisten toimenpiteiden johdosta.” (s. 6)

Mikäli turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttämisellä tarkoitetaan sitä, että turvapaikkahakemuksia ei otettaisi rajalla vastaan, tavoite on perus- ja ihmisoikeuksien näkökulmasta ongelmallinen. Turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttämisen mahdollistavaa mekanismia ei ole mahdollista sisällyttää EU-lainsäädäntöön, koska se voisi aiheuttaa ristiriitoja mm. perustuslakiin (9.4 §), kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin (esim. Euroopan ihmisoikeussopimus, 3 artikla) sekä EU:n perusoikeuskirjaan sisältyvän palautuskiellon (19 artikla) kanssa. EU:n yhteisen turvapaikkajärjestelmän uudistus on loppusuoralla, ja vaikka uudistuksessa pyritään vastaamaan myös välineellistetyn maahanmuuton haasteisiin,[2] siihen ei sisälly mekanismia, joka mahdollistaisi turvapaikkahakemusten käsittelyn keskeyttämisen edes väliaikaisesti. EU-tuomioistuin on linjannut Liettuaa koskevassa ratkaisussaan C-72/22 PPU,[3] että edes sotatila, poikkeustila tai joukoittaisesta maahantulosta johtuva hätätilanne ei oikeuta jäsenvaltiota epäämään mahdollisuutta päästä alueellaan menettelyyn, jossa tutkitaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.

Lisäksi on syytä huomauttaa, että tavoitteessa käytetty termi ”laajamittainen laiton maahanmuutto” on ongelmallinen ja se tulisi vaihtaa neutraalimpaan ilmaisuun. Mikäli tarkoitus on viitata kansainvälisen suojelun hakemiseen, on syytä korostaa, että kansainvälisen suojelun hakeminen ei ole laitonta. YK:n pakolaissopimus ja sen ympärille rakentunut järjestelmä on suunniteltu tilanteeseen, jossa suuri määrä ihmisiä hakee kansainvälistä suojelua, joten laajamittainen maahantulo ei ole järjestelmän kannalta odottamaton tilanne.

Helsingissä 27. helmikuuta 2024

Milka Sormunen, OTT, tutkijatohtori
Erik Castrén -instituutti, Helsingin yliopisto

[2] Ks. https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231214IPR15931/provisional-deal-on-new-eu-rules-to-respond-to-migratory-crises.
[3] C-72/22 PPU, ECLI:EU:C:2022:505, 30.6.2022.