

Juha Raitio, OTT, VT
Eurooppa-oikeuden professori, oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. 050-5315496, t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
hallintovaliokunta

Helsinki 6.6.2022

Lausunto (HE 63/2022 vp.)

1. Tehtävänanto

Hallintovaliokunnassa on käsiteltävänä tiistaina 7.6.2021 asia HE 63/2022 vp, joka on hallituksen esitys eduskunnalle laiksi valmiuslain ja asevelvollisuuslain 79 §:n muuttamisesta. Keskityn lausunnossani kursorisesti esityksen joihinkin pääkohtiin. Minulta on pyydetty EU-oikeudellista arviota siitä, onko Euroopan komissiolla toimivaltaa kieltää Suomea sulkemasta itärajaansa kokonaan välineellistetyin muuttoliikkeen tilanteessa, jossa rajan yli alkaa tulla valtavia määriä turvapaikanhakijoita, tai toimivaltaa esittää tulkintoja tällaisessa asiassa, sekä arvioimaan tilannetta myös valtion suvereniteetin kannalta.

2. Mistä on kysymys?

Asia koskee ns. hybridivaikuttamista tai hybridisodankäyntiä. Lakiehdotuksessa valmiuslain poikkeusolojen määritelmää ehdotetaan täydennettäväksi niin, että määritelmässä otettaisiin nykyistä kattavammin huomioon erilaiset hybridiuhat. Hybridivaikuttamiseen kuuluu laaja keinovalikoima mm. poliittisia, taloudellisia ja sotilaallisia keinoja sekä informaatio – ja kybervaikuttamista. Poikkeusolojen määritelmä on nykymuodossaan esitetty hallituksen

esityksen perusteluiden kohdassa 2.1.3.2.1 (s. 9). Valmiuslain 3 §:ään esitetään lisättäväksi seuraava hybridiuhkatilanteisiin soveltuva momentti:

”muu julkisen vallan päätöksentekokykyyn tai kriittisen infrastruktuurin toimivuuteen, rajaturvallisuuteen taikka yleiseen järjestykseen ja turvallisuuteen kohdistuva uhka, toiminta, tapahtuma tai näiden yhteisvaikutus, joka erityisen vakavasti ja olennaisesti vaarantaa kansallista turvallisuutta, yhteiskunnan toimintakykyä tai väestön elinmahdollisuuksia.”

Samalla esitetään säädettäväksi toimivaltuuksista, joita viranomaisille olisi mahdollista antaa uuden poikkeusolomäärityksen mukaisesti todetuissa poikkeusoloissa. Tämä toteutetaan uudella valmiuslain 17 a luvulla, joka koskee rajaturvallisuuden sekä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitoa (esim. liikkumis- ja oleskelurajoitukset, kuljetusvelvoitteet kuljetuspalvelujen tarjoajalle tai velvollisuus luovuttaa rakennuksia tai huoneistoja).

Lähden siitä, että lakiehdotuksen oikeudellinen tulkinta on kytkettävä nykyisin vallitsevaan turvallisuuspoliittiseen todellisuuteen. Kuten hallituksen esityksen perusteluissa tuodaan esiin, Venäjän hyökkäyksellä Ukrainaan sekä Venäjän vaatimuksilla Euroopan turvallisuusarkkitehtuurin muuttamiseksi on pitkäkestoisia vaikutuksia Suomen ja Euroopan turvallisuusympäristöön (s. 4). Julkisessa keskustelussa on tässä yhteydessä puhuttu Venäjän yksipuolisesti ilmaisemasta etupiiristä. Suomi Venäjän rajanaapurina on tässä suhteessa erityisasemassa. On siis syytä todeta, ettei asian oikeudellinen arviointi ole mahdollista ilman vallitsevien poliittisten realiteettien huomiointia. Nämä turvallisuuspoliittiset realiteetit perustelevat hyvin sen, miksi kysymyksenasetteluun liittyy myös maan suvereniteetin arviointi.

Hallituksen esityksen perusteluissa on aivan oikein tuotu esiin (s. 32), että normaalioloja koskevalla sääntelyllä ei ole mahdollista vastata hybridi-vaikuttamisen kaikista vakavimpiin muotoihin, minkä vuoksi on haluttu uudistaa valmiuslain poikkeusolojen määrittelyä ja viranomaisten toimivaltuuksia. Hybridi-vaikuttaminen on nykyaikaisen sodankäynnin muoto, jonka idea on siinä, ettei normaalioloja varten tehty lainsäädäntö tai kansainvälinen sopimuskäytäntö vaikuta sitä tunnistavan ilmiönä. Voimassa olevat poikkeusolojen määrittelyt rakentuvat hallituksen esityksen mukaan (s. 33) ajatukselle yksittäisestä erityisen vakavasta ja selkeästi määriteltävästä tapahtumasta tai uhkasta. Näin ei käytännössä välttämättä kuitenkaan tapahdu, vaan uhka muodostuu monen yksittäisen tapahtuman tai

asiantilan summana. Hybridisodankäyntiin liittyy se, että tarkoituksellisesti valtiollinen toimija hämärtää syntyneiden tilanteiden luonnetta, eli esimerkiksi käyttää turvapaikanhakijoita hybrdivaikuttamisen välineinä siihen tapaan kuin taannoin tapahtui Valko-Venäjän ja Puolan välisellä rajalla. Hybrdivaikuttamisen uhka ei siis ole vain teoreettinen kysymys.

Tästä hybrdivaikuttamisen epämääräisestä määrittelystä seuraa myös se, ettei esitettyä lisäystä valmiuslain 3 §:ään ole mahdollista kirjoittaa erityisen tarkkarajaisesti, vaan säännöksessä on käytännössä oltava tiettyä tulkinnallista väljyyttä, mikä antaa harkintavaltaa kansallisille viranomaisille yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseksi. On myös otettava huomioon, ettei tätä kirjoitettaessa voimassa oleva valmiuslain 3 § vaikuta tunnistavan nykyisissä muuttuneiden turvallisuusuhkien oloissa varsin mahdollisia hybrdivaikuttamisen keinoja, joten tulkitsemme niin, että esityksessä pyritään paikkaamaan laissa olevaa oikeusaukkoa.

3. Poikkeusoloista ihmisoikeussopimuksissa ja EU-oikeudessa

Perustuslain 23 §:ssä edellytetään, että perusoikeuksista poikkeaminen poikkeusolojen aikana on Suomen kansainvälisten ihmisoikeusvelvoitteiden mukaista. Niinpä hallituksen esityksen perusteluissa on erikseen pohdittu sitä, rikkooko esitetty valmiuslakiin lisättävä hybrdivaihtoehtoja koskeva 3 §:n momentti ja uusi 17 a luku perus- ja ihmisoikeuksia. Tarkastelussa on otettu huomioon Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artikla ja Kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevan ns. KP-sopimuksen 4 artikla. Euroopan ihmisoikeussopimuksen 15 artiklassa määritellään poikkeamisen mahdollistavat olosuhteet ilmaisulla ”sodan tai muun yleisen hätätilan aikana, joka uhkaa kansakunnan elämää”. KP-sopimuksessa puolestaan poikkeusolot on määritelty yleiseksi hätätilaksi, joka uhkaa kansakunnan olemassaoloa ja joka on virallisesti sellaiseksi julistettu. Nämä ilmaisut eivät tavoita nykyaikaisen hybrdivaihtoehtojen luonnetta, vaan soveltuvat pikemminkin perinteiseen aseelliseen selkkaukseen. Hallituksen esityksen perusteluissa aivan oikein todetaan, että aseellista konfliktia on pidetty oikeuskirjallisuudessa myös KP-sopimuksen osalta tyypillisimpänä esimerkkinä kansakunnan elämää uhkaavasta hätätilasta.

Sinänsä hieman epämääräisiksi jäävät formuloinnit poikkeusolojen hätätilasta vaativat tulkinnan tueksi oikeuskäytäntöä, jota on hallituksen esityksen perusteluihin koottu riittävästi asian arvioimiseksi (s. 27-31). Olennaista on Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kannalta todeta se, että valtioille jää verrattain laaja harkintavalta yleisen

hätätilan ja siten 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). On huomionarvoista, että hallituksen esityksen perusteluihin koottu Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö on melko vanhaa, mikä osaltaan kuvastaa sitä, ettei nyt käsillä olevaa hybridiuhkia koskevaa problematiikkaa ole siellä varsinaisesti käsitelty. Hybridivaikuttamisessa kyse on nykyaikaisen vihamielisen valtiollisen vaikuttamisen muodosta, joka voi toteutua osin aivan laillisiakin keinoja käyttäen, joten käsitelty oikeuskäytäntö ei kaikilta osin sovellu asiaan.

Sinänsä ihmisoikeusnäkökulmasta huomionarvoista on se, että on tiettyjä perusoikeuksia, joista ei saa poiketa hätätilankaan aikana. Näitä luovuttamattomia oikeuksia ovat esimerkiksi oikeus elämään, kidutuksen kieltä ja taannehtivan rikoslain kieltä. Näitä luovuttamattomia perus- ja ihmisoikeuksia esitetty lainsäädäntö ei tulkintani mukaan kuitenkaan loukkaa.

EU-oikeuden osalta on ensinnäkin todettava, ettei EU ole puolustusliitto tai liittovaltio, joka sivuuttaisi kansallisen maanpuolustuksen merkityksen. En tulkinnassani lähde lainkaan siitä normaalitilanteesta, jossa yksittäinen turvapaikanhakija tulee itsenäisesti rajalle ja hakee turvapaikkaa, ja jossa luonnollisesti turvapaikanhakijan oikeudet korostuvat. Lähtökohtana tulkinnalle on se, että kyse on hybridivaikuttamisen tilanteesta, jossa käytännössä valtiollisen toiminnan seurauksena järjestetään suuri määrä turvapaikanhakijoita rajalle eli kuten tehtävänannossa ilmaistaan ”välineellistetyn muuttoliikkeen tilanteessa”. Tämä lähtökohtainen tulkintatilanne selittää myös sen, miksi hallituksen esityksen perusteluissa on viitattu kansallista itsemääräämisoikeutta ja harkintavaltaa ilmentäviin perussopimusartikloihin (SEU 4(1 ja 2) artikla, SEUT 72, 346 ja 347 artiklat). Tosin myös perus- ja ihmisoikeudet on otettu huomioon viittaamalla SEU 6 artiklaan ja perusoikeuskirjan 52 artiklaan.

Hallituksen esityksessä sivuutetaan mm. ulkorajavalvontaan liittyvä sekundaarilainsäädäntö ja Euroopan raja- ja merivartiovirasto (Frontex). Tästä ulkorajavalvonnasta on hieman sääntelyä ns. Schengenin rajasäännöstössä (asetus (EU) 2016/399), jossa ei kuitenkaan varsinaisesti käsitellä hybridiuhkia ulkorajavalvonnassa. Esimerkiksi asetuksen (EU) 2016/399 14 artiklassa mainitaan perusteet evätä maahantulo kolmannen maan kansalaiselta, mutta tässä säännöksessä ei selvästikään ole pohdittu välineellistetyn maahanmuuton tilannetta. Jäsenvaltioiden välisestä

yhteistyöstä ulkorajavalvonnassa säädetään mainitun asetuksen 17 artiklassa niin, että jäsenvaltioiden velvollisuus toistensa auttamiseen korostuu. Frontex koordinoi tätä yhteistyötä jäsenvaltioiden välillä (asetus (EU) 2019/1896 eurooppalaisesta raja- ja merivartiostosta).

Jäsenvaltion vastuulle jää yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpito, siis sekä sisäinen (poliisi ym) että ulkoinen (puolustusvoimat) turvallisuus. Ns. turvallisuuspoikkeus (SEUT 346, 347 artiklat) ja puolustus- ja turvallisuushankintadirektiivi 2009/81/EY kiinnittää erityistä huomiota sisämarkkinoiden toimintaan lähinnä sotatarvikkeiden kaupan osalta, mutta se on nyt tässä asiayhteydessä erityisen relevanttia. Yleinen järjestys ja turvallisuus mainitaan eri yhteyksissä eri perusvapauksien rajoitusperusteena, mutta tämä seikka vain ilmentää tässä yhteydessä sitä, että tiettyä harkintavaltaa jäsenvaltioilla on tällä alalla.

On huomattava kuitenkin, ettei jäsenvaltio saa väärinkäyttää toimivaltaansa huolehtia yleisestä järjestyksestä ja turvallisuudesta alueellaan ja näin ylitulkita SEUT 72 artiklaa. Jäsenvaltiot eivät voi kukin yksinään määritellä yleisen järjestyksen ja turvallisuuden ylläpitämiseen liittyvien vaatimuksien ulottuvuutta ilman unionin toimielinten valvontaa. Jäsenvaltion on kyettävä näyttämään tarve turvautua SEUT 72 artiklaan eli yleisen järjestyksen ja turvallisuuden turvaamiseen (C-715/17, C-718/17 ja C-719/17 komissio v. Puola ym., kohdat 145-147). Nyt kun hallitus esittää poikkeusolojen määritelmää laajennettavaksi niin, että siinä otetaan nykyistä paremmin ja selkeämmin hybridiuhkat huomioon, voidaan tätä tulkintani mukaan perustella varsin pätevästi tarpeella, joka on syntynyt muuttuneessa turvallisuuspoliittisessa tilanteessa Ukrainan sodan aikana.

4. Komission toimivallasta

Kysymys komission toimivallasta kieltää Suomea sulkemasta itärajaa liittyä siihen, millaisia faktoja tarkastellaan. Jos kyse on Venäjän hybrdivaikuttamisesta siinä merkityksessä kuin mitä hallituksen esityksessä kuvataan, niin tulkintani mukaan hallituksen esityksessä esitetyn perusteiden asia kuuluu Suomen suvereniteetin ytimeen ja maanpuolustuksen alaan, eli ei komission toimivaltaan. Jos taas kyse olisi yksittäisistä turvapaikanhakijoista, joita saattaisi tulla kerralla paljonkin, mutta jossa ei olisi kyse hybrdivaikuttamisen tilanteesta, komissiolla olisi toimivaltaa asiassa. Viimekädessä siis yksittäistapaukselliset oikeustositteet ratkaisevat. Tässä on siis olennaista, miten välineellistetty muuttoliike näytetään toteen ((C-715/17, C-

718/17 ja C-719/17 komissio v. Puola ym., kohta 147, C-38/06 komissio v Portugali, kohta 66
ja C-461/05 komissio v Tanska, kohta 55).

Helsingissä 6.6.2022



Juha Raitio