Lakivaliokunnalle

Asia: E18/2016 vp Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2016

Esitän pyydettynä lausuntonani kunnioittavasti seuraavan:

Minusta on aivan perusteltua, että EU-politiikan ohjausta kehitetään aktiivisemmaksi siten, että kerran vaalikaudessa annettava selonteko korvataan vuosittaisella EU-vaikuttamisstrategialla. Tämä varmistaa eduskunnan ennakoivaa vaikuttamista Suomen käytännön EU-politiikkaan ja on myös valtioneuvostolle luonteva tapa vuoropuheluun eduskunnan kanssa ja myös ministeriöiden suuntaan. Minulle tuli joskus hiukan se vaikutelma, etteivät aiemmat EU-politikkaselonteot olleet edes valtioneuvoston ja ministeriöiden toiminnassa aivan keskeisimpänä johtotähtenä. Viime vuosina selonteot ovat kyllä olleet varsin korkeatasoisia.

EU-politiikka-asioille on ollut tunnusomaista tietty tempoilevuus. Erityisesti tämä on koskenut lakivaliokunnan alaan kuuluvia asioita. EU-jäsenyyden alkuvuosina esimerkiksi rikosoikeuden yhteistyön alaan kuuluneita asioita oli vielä suhteellisen vähän, mutta vuosituhannen vaihteen jälkeen tahti muuttui koko lailla toiseksi, kun ryhdyttiin puitepäätöksin tuottamaan lähennettyä yhteistä oikeutta. Erityisen kiivas tahti jatkui oikeastaan Lissabonin sopimuksen voimaantuloon, minkä jälkeen taas muut asiat ovat vieneet EU:ssa päähuomion. Lissabonin sopimus oli monessa mielessä iso virstanpylväs, koska se selkeytti EU:n omaa toimintaa, täsmensi toimivaltaperustoja ja antoi samassa yhteydessä oikeudellisen sitovuuden saaneen perusoikeuskirjan myötä EU-politiikalle EU:n tasolla selvemmät perusoikeuspuitteet.

Muutostahti maailmassa on kiihtynyt, ja jos jossain, se on näkynyt EU-agendojen nopeina muutoksina viime vuosina. EU-politiikka on valitettavan paljon ollut kriisien hallintaa, ja juuri sellaisessa tilanteessa nelivuotiskausi on jopa liian pitkä aikaväli. Toisaalta kuitenkin on tarpeen, että myös näitä hiukan pidemmän aikavälin tavoitteitakin määritellään, mutta mikään ei estä sisällyttämästä sellaisia näihin joka vuosi päivitettäviin vaikuttamisstrategioihin.

Vastaavaa tahdin kiihtymistä ja kriisienhallintaa on oikeastaan tapahtunut myös valtakunnan politiikassa: yhdenkin vaalikauden mittaan on uusia teemoja noussut esille ja toisia jäänyt katveeseen. Ymmärtäisin myös trendinä olevan, ettei hallitusohjelmassakaan enää pyritä aivan niin tarkkaan politiikan ohjaukseen kuin vielä muutama vuosi sitten. Tämä vastaavasti jättää juuri tilaa politiikalle.

Valtioneuvoston esittämä asiakirja antaa erinomaisen katsauksen EU-politiikan ajankohtaisiin aiheisiin. Liitteen mukaan ministeriöt ovat laatineet myös omat vaikuttamissuunnitelmansa vuodelle 2016. Itselleni ei tullut täysin selväksi, onko tässä valtioneuvoston esittämässä vaikuttamisstrategiassa jo otettu huomioon nämä ministeriöiden laatimat suunnitelmat, vai mikä niiden suhde tarkkaan ottaen on.

On varmaankin selvää, että lakivaliokunnan näkökulmasta olisi aiheellista varmistaa, että oikeusministeriössä laadittu vaikuttamissuunnitelma tulisi tavalla tai toisella myös lakivaliokunnan käsittelyyn, jollei se jo asiallisesti sisälly tähän valtioneuvoston esittämään. Olisi luonnollisesti myös aiheellista aikatauluttaa suunnitelmien laatiminen siten, että vuoden 2016 suunnitelmaa voitaisiin käsitellä vielä edellisen vuoden aikana.

Lyhyen johdannon jälkeen strategiassa selvitetään Suomen EU-politiikan lähtökohtia vuonna 2016. Yhtäältä siinä selvitellään Suomen suhtautumista ajankohtaisiin haasteisiin käytännönläheisenä ja ratkaisukeskeisenä jäsenvaltiona, mutta samalla muistutetaan, että EU-politiikassa on edelleen pitkäjänteisempää kehittämistä, mitä ilmentävät komission politiikkastrategiat ja toimintaohjelmat. Suomi tukee tätä kehittämistä ja sääntelyn toimivuuden asettamista keskeiseksi horisontaaliseksi tavoitteeksi, jota siis näiden kaikkien ohjelmien tulisi toteuttaa.

Hyvin kiinnostava pieni maininta (s. 4) koskee sitä, että myös Pohjoismailla on annettavaa EU-politiikan sisältöihin, mikä samalla perustelee tiettyä Pohjoismaista koordinointia EU-säädösten täytäntöönpanossa. Olen ymmärtänyt, että eri syistä varsin pitkään tällainen pohjoismainen koordinointi on ollut suhteellisen vähäistä.

Vaikka pidän pohjoismaista käytännönläheisyyttä hyveenä, minusta olisi tärkeää sen ohella korostaa vahvaa sitoutumista perustaviin arvolähtökohtiin, joita juuri perusoikeuskirja ja ihmisoikeussopimus sekä kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat edustavat. Eurooppa tunnetaan maailmalla juuri näistä arvoistaan ja sen vuoksi se on monessa maailmankolkassa suorastaan esikuvan asemassa. Tunnetusti viime aikoina monet keskustelut maahanmuuton hallinnassa ovat sivunneet juuri tällaisia kysymyksiä: tuleeko EU:n ja sen jäsenvaltioiden todella edelleen sitoutua kansainvälisiin velvoitteisiinsa, vai voidaanko niistä tinkiä. Vaikuttamisstrategiassa mainittu oikeusvaltioperiaate saa osan sisältöään tätä kautta. Oikeusvaltioperiaatetta heikentää se, jos esimerkiksi perusoikeuskirjan velvoitteita ryhdytään tulkitsemaan kovin joustavasti esimerkiksi pakolaisten oikeusaseman ja oikeusturvan kysymyksissä.

Viime vuosina EU:ssa on jouduttu kantamaan huolta joidenkin jäsenvaltioiden sitoutumisesta oikeusvaltioperiaatteisiin ja sen myötä eurooppalaisiin arvoihin.

Pidän viisaana näkemystä siitä, ettei nyt olisi hyvä hetki avata keskustelua perussopimusten uudistamiseksi. Yhtenä pienenä kysymyksenä, jonka olisi odottanut vilahtavan asiakirjassa, on EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen – asia joka on Lissabonin sopimukseen kirjattu mutta joka on ollut ilmeisesti jollakin tavoin jäissä EU:n tuomioistuimen annettua liittymisen reunaehdoista varsin tiukan kannanoton.

Kun tutustuu asiakirjaan, näkee todella, mitkä asiat ovat tällä hetkellä esillä EU-politiikassa. Lakivaliokunnan alaan suoranaisesti kuuluvat asiat ovat mukana suhteellisen pienellä painoarvolla. En osaa täysin varmasti sanoa, miksi on näin. Saattaa tietysti olla, että esimerkiksi rikosoikeuden alalla lakivaliokunnan aktiivisen ja pitkäaikaisen toiminnan myötä Suomen lähtökohdat hyvälle sääntelylle ovat jo niin

vakiintuneet, ettei niitä tarvitse enää tällaisessa asiakirjassa toistaa. Tilaa on sen vuoksi annettu niille kysymyksille, joissa tulee jotakin uutta.

S. 14 mainitaan, että Suomi arvioi kaikkea sääntelyä talouskasvun, kilpailukyvyn ja työllisyyden näkökulmasta. Esimerkiksi rikosoikeuden alan sääntelyä ei voi palauttaa tällaisiin näkökohtiin.

Asiakirjan lopussa tullaan vihdoin lakivaliokunnan alaa sivuaviin aiheisiin. Terrorismi mainitaan lyhyesti. Oikeusvaltioperiaatteen puolustaminen otetaan aiheellisesti vahvasti esille. Jäsenvaltioiden välisen yhteistyön todetaan edellyttävän vahvaa keskinäistä luottamusta toinen toisensa oikeusjärjestyksiin. Oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen seurantaan tulee kaikkien toimijoiden suostua. Korruptio mainitaan omana asiakohtanaan. Myös laajentumispolitiikan yhteydessä mainitaan oikeusvaltio- ja perusoikeuskysymykset, mikä on viisasta.

Ei ole vielä niin kovinkaan pitkä aika siitä, kun valtioneuvosto antoi ihmisoikeusselonteon (VNS 6/2014 vp). Siinähän haettiin kansallisesti yhtenäistä perustaa perus- ja ihmisoikeuksista. Nyt tarkasteltavan strategian henki on melko lailla toinen: haetaan kasvua ja muutoksen hallintaa, mutta politiikan perustana olevat arvot on lähes häivytetty taustalle.

Lakivaliokunta käsitteli Suomen strategisia näkemyksiä varsin perusteellisesti lausunnossaan LaV 16/2013 vp. Otan tässä esimerkiksi siitä yhden erinomaisen kappaleen. Pidän aiheellisena, että lakivaliokunta edelleen korostaa tarvetta linjakkaaseen oikeuspolitikkaan myös Vapauden, oikeuden ja turvallisuuden alueen kysymyksissä.

EU:n rikosoikeudellinen yhteistyö

Lissabonin sopimuksella luotiin erityinen aineellista rikosoikeutta koskeva oikeusperusta, SEUT 83 artikla. Lakivaliokunta katsoo, että SEUT 83 artiklaa tulee käyttää oikeusperustana aina, kun EU:ssa säädetään aineellista rikosoikeutta.

Rikosten tunnusmerkistöjen ja seuraamusten yhdenmukaistaminen jäsenvaltioissa on mahdollista ennen kaikkea silloin, kun kyse on vakavista rajat ylittävistä rikoksista. Valiokunnan mukaan rikosoikeudellisen lainsäädännön harmonisointi on perusteltua erityisesti silloin, kun sen avulla voidaan vaikuttaa konkreettisesti kiinnijäämisriskiin ja rikosten selvittämiseen.

Valiokunta korostaa valtioneuvoston tavoin, että oikeus- ja sisäasioiden seuraavassa monivuotisessa ohjelmassa olisi tärkeää sopia yhteisistä periaatteista, jotka ohjaavat EU:n rikosoikeuspolitiikkaa. Rikosoikeudellista EU-tason sääntelyä tulee tehdä vain silloin, kun se on välttämätöntä suhteessa suojeltaviin intresseihin ja kun kaikki muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Rangaistustasojen määrittelyssä tulee puolestaan kunnioittaa jäsenmaiden rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta. Tältä osin valiokunta korostaa erityisesti viimeaikaisessa lausuntokäytännössään (ks.

LaVL 7/2013 vp ja LaVL 10/2013 vp) esillä ollutta kantaa, että vähimmäisrangaistuksia koskeva sääntely EU-tasolla ei ole perusteltua.

EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön käytännön toteuttamiseen liittyen valiokunta korostaa, että neuvoston oikeus- ja sisäasioiden kokoonpanon tulee yleisesti olla vastuussa rikostunnusmerkistöjen ja rangaistusseuraamusten määrittelystä myös muiden EU:n politiikka-alojen lainsäädäntöön sisältyvien rikosoikeudellisten säännösten osalta.

EU:n rikosoikeudellisissa toimissa on myös tärkeää korostaa kriminaalipolitiikkaan liittyvän tutkimustiedon merkitystä. Lakivaliokunta toistaa tältä osin aikaisemmin (ks. LaVL 6/2009 vp) esittämänsä kannan, jonka mukaan tämän edistäminen EU:n tasolla sopii luontevasti Suomelle ja muille Pohjoismaille. Pohjoismaiden yhteistä arvopohjaa tulisikin hyödyntää ja edistää EU:n tason toimissa mahdollisimman aktiivisesti.

Summa summarum. Asiakirja on hyvin informatiivinen ja sisältää tiivistettyjä Suomen kannanottoja. Ne ovat tasapainoisia ja selvästi seuraavat osin jo hallitusohjelmasta. merkille pantavaa kuitenkin on, että varsinaiset lakivaliokunnan alaan kuuluvat kysymykset sivuutetaan varsin vähäisin maininnoin. Kuitenkin myös näissä kysymyksissä olisi tärkeää, että Suomi olisi aktiivinen toimija, ja myös näissä kysymyksissä pohjoismainen lähestymistapa olisi myös EU:lle arvokas.

Helsingissä, 1.4.2016

Kimmo Nuotio
rikosoikeuden professori
Helsingin yliopisto