Lakivaliokunnalle

Asia: E 106/2017 vp Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2018 (päivätty 28.11.2017)

Esitän pyydettynä lausuntonani kunnioittavasti seuraavan:

Eduskunnan ennakoivaa vaikuttamista Suomen käytännön EU-politiikkaan varmistetaan sillä, että valtioneuvosto esittää vuosittain EU-vaikuttamisstrategian (EU-vs). Näin toteutetaan valtiosäännön edellyttämää eduskunnan myötävaikutusta EU-asioissa.

Lakivaliokunnalla on ollut huolta siitä, että sen toimivaltaan kuuluvien asioiden painotus EU-vs:ssa on toisinaan jäänyt vähäiseksi, jolloin käytännön EU-strategia-asioiden ennakoiva käsittely on jäänyt sen varaan, että oikeusministeriö on niistä raportoinut omalla asiakirjallaan, josta on keskustelu samassa yhteydessä valtioneuvoston toimittaman asiakirjan kanssa. Lakivaliokunta lausuikin kaksi vuotta sitten painokkaasti siitä, että myös sen toimialaan kuuluvat oikeusasiat muistettaisiin EU-agendan laajuudesta huolimatta (LaVL 5/2016).

Lainaan tuosta lausunnosta keskeisen kohdan:

> Lakivaliokunta kiinnittää omaan toimialaansa liittyen huomiota siihen, että sen toimialaan kuuluvia oikeusasioita sivutaan strategiassa hyvin ohuesti oikeusasioiden EU-agendan laajuudesta huolimatta. Vaikka ministeriöiden omat vaikuttamisstrategiat muodostavat myös osan kunkin vuoden vaikuttamistyön perustasta, on perusteltua, että jatkossa myös rikos- ja siviilioikeudellisen yhteistyön vakiintuneet peruslinjaukset ja pitkän tähtäimen strategiset periaatteet selkeästi huomioidaan valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa. …
>
> Lakivaliokunta on saanut selvityksen myös oikeusministeriön EU-tavoitteista (Oikeusministeriön tavoitteet Euroopan unionissa Alankomaiden puheenjohtajakaudella 1.1.—30.6.2016, OM 2/829/2016). Oikeusministeriön asiakirja täydentääkin asianmukaisesti valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiaa. Oikeusministeriön asiakirjassa eurooppalaiset

perusarvot, kuten perus- ja ihmisoikeussitoumukset, otetaan selkeästi vahvemmin huomioon kuin valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa. Lakivaliokunta painottaakin ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen, seurannan ja valvonnan merkitystä. Asia on erityisen ajankohtainen nykyisessä tilanteessa, jossa sekä EU että jäsenvaltiot kohtaavat uusia haasteita liittyen esimerkiksi maahanmuuttoon ja terrorismiin. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että koska valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia ja ministeriöiden vaikuttamissuunnitelmat muodostavat kokonaisuuden, on perusteltua, että ne jatkossa laaditaan mahdollisimman samanaikaisesti ja siten, että valtioneuvoston strategia ja ministeriöiden EU-tavoitteet voidaan myös eduskunnassa tarvittaessa käsitellä yhdessä ja yhtenä kokonaisuutena.

Vuosi sitten, kun jo toista kertaa käsiteltiin vuosittaista, nähtiin, että oli jo menty parempaan suuntaan. Lakivaliokunta arvioi myönteisesti sitä, että lakivaliokunnan alaisia asioita oli siinä otettu hyvin huomioon, mutta toisti kuitenkin peruslinjauksiaan (LaVL 1/2017):

"Lakivaliokunta korostaa, että valtioneuvoston EU-vaikuttamisen on tärkeää perustua yhteisen eurooppalaisen arvopohjan puolustamiseen. Perusvapauksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusvaltioperiaate sekä kansalaisten luottamus viranomaisiin ja viranomaisten luottamuksen lisääminen toisiin eurooppalaisiin oikeusjärjestelmiin ja niiden viranomaisten päätöksiin muodostavat kestävän perustan kaikelle onnistuneelle EU-politiikalle."

Tänä vuonna EU-vaikuttamisasiakirja on erityinen, koska EU:n parlamenttivaalit lähestyvät ja koska lainsäädäntötyö tämän vuoksi hiljenee. Myös Suomen kolmas EU-puheenjohtajakausi lähestyy.

Vuonna 2019 vastaavaa valtioneuvoston EU-vs:aa ei tullakaan esittämään, mutta ministeriöt laativat kuitenkin omansa. Eduskunnalle toimitetaan kolmen maan puheenjohtajakauden ohjelma ja Suomen puheenjohtajakauden linjaukset.

Eurooppaneuvosto tulee vuonna 2019 linjaamaan unionille uuden strategisen ohjelman, jonka sisältöön puheenjohtajamaalla on hyvät mahdollisuudet vaikuttaa.

Tällä kertaa on kiinnostavaa huomata, että oikeusministeriön hallinnonalan näkökulma on entistä selvemmin noussut keskeiseksi myös EU-agendojen listalla. Oikeusvaltioperiaatteiden toteutumisen varmistaminen ei ainoastaan EU:n toimissa, vaan myös jäsenmaissa, on eri syistä entistä tärkeämpää. Se myös nähdään yhteisten politiikkojen toteutumisen kannalta entistä keskeisemmäksi. Suomen on helppoa olla siinä rintamassa, joka korostaa oikeusvaltiota ja yhteistä arvopohjaa, koska tämä on ollut jo pitkään Suomen linjana.

Keskeiset vaikuttamiskohteet. Yhteisiä arvoja koskevat muotoilut ovat onnistuneet ja on tärkeää, että Suomi nostaa yhteiset arvot tällä tavalla esille. Nämä kysymykset ovat tällä hetkellä hyvinkin ajankohtaisia.

Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvan oikeudellisen yhteistyön edellytyksenä on jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus toistensa oikeusjärjestelmiin. Tämä on yksi

syy myös siihen, että oikeusvaltioperiaatteesta on tarpeen pitää vahvasti kiinni koko EU:n tasolla. On yksinkertaisesti voitava luottaa siihen, että EU-oikeutta sovelletaan asianmukaisesti koko unionin alueella. On luontevaa, että Suomi tukee komissiota, joka on osoittanut aktiivisuutta valvoessaan sitä, että jäsenvaltiot sitoutuvat unionin yhteisiin arvoihin. EU-vs:ssa esitetään erilaisia uusiakin tapoja seurata sitoutumista yhteisiin arvoihin. EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen tukisi osaltaan tätä tavoitetta. Pidän myös hyvänä, että Suomi korostaa avoimuutta ja korruption torjuntaa EU-vaikuttamisessaan.

> EU-tuomioistuin on käsitellyt perus- ja ihmisoikeuksien suojan yleistä merkitystä eräiden ratkaisujen ohella lausunnossaan siitä, voisiko EU liittyä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen. EUTI 2/13 (ks. erityisesti kappale 191, mutta myös muut kohdat).

Korruption torjunta on jatkuvasti tärkeä painotus, ja Suomen on aiheellista tukea sitä, että Euroopan syyttäjänvirasto aloittaa toimintansa (s. 8).

Sääntelyn toimivuutta koskevat painotukset (s. 11-12) ovat osuvia. Toissijaisuus- ja suhteellisuusperiaatteen ja EU:n perussopimusten mukaisen toimivallanjaon kunnioittaminen EU:n toiminnassa ovat Suomelle tärkeitä prioriteetteja, ja on kiinnostavaa kuulla, että komissio on perustamassa ryhmän asian tiimoilta ja antamassa myös asiaa koskevan tiedonannon.

S. 13 mainitaan valmisteltava EU:n uusi sähköisen oikeuden strategia, joka ilman muuta sopii myös Suomen prioriteetteihin, ovathan nämä näkökohdat kovasti esillä myös kansallisella tasolla. Kyberturvallisuus tulee myös aiheellisesti pysymään agendalla. Digitalisaatioon liittyy useita tärkeitä aihealueita ja näkökohtia, joissa myös sääntelyn on oltava kunnossa.

Rahanpesusta tullaan antamaan uusi direktiivi, jolla muun muassa torjutaan terrorismirikoksia. Terrorismin ja rajat ylittävän vakavan rikollisuuden suhteen asiakirjassa olevat painotukset ovat nähdäkseni asianmukaisia. On erityisen tärkeää, että Suomi korostaa perus- ja ihmisoikeuksien kunnioitusta menestyksekkään terrorismin torjunnan ehtona. Itse olisin ehkäpä tuossa yhteydessä nostanut viranomaisyhteistyön ja tietojenvaihdon ja tietojärjestelmien kehittämisen rinnalle myös selvemmin Eurooppaan konfliktialueilta siirtyneiden nuorten miesten integroinnin yhteiskuntaan, mutta tämä toki on selvemmin kansalliseen toimivaltaan kuuluva asia. Suomen etu olisi, että myös muissa EU-maissa asiaan kiinnitettäisiin huomiota. Laajassa mielessä tämän voi toki nähdä osana radikalisoitumisen ehkäisemistä, joka mainitaan s. 27.

EU:n ulkoisten toimien yhteydessä puhutaan muuttoliikkeen perimmäisiin syihin vastaamisesta, mitä pidän hyvänä painotuksena.

EU:n sisäisten toimien yhteydessä mainitaan toimet ihmissalakuljetuksen ja ihmiskaupan sekä niiden seurannaisilmiöiden torjumiseksi.

***

Kuten myös viime vuonna, olen saanut nähdäkseni oikeusministeriössä laaditun EU-vaikuttamissuunnitelman (päivitetty 15.1.2018), jossa tehdään selkoa Suomen näkökulmista ajankohtaisiin EU-prioriteetteihin. Asiakirja täydentää valtioneuvoston asiakirjaa.

Minusta näyttää siltä, että Suomi on löytänyt varsin tasapainoisen näkemyksen kaikissa keskeisissä kysymyksissä. Asiakirjasta ilmenee hyvin, että oikeusministeriön alaan kysyvät asiat ovat edelleen hyvin keskeisiä EU:n kehittämisessä.

Vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen kehittämisessä korostuu oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen seuranta ja varmistaminen, sillä tämä periaate ja erityisesti siinä kohdattavat ongelmat heijastuvat laajalle, jopa talouteen. Asiakirjassa tehdään seikkaperäisesti selkoa tämän hetken tilanteesta.

Perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien vahvistamiseksi tarvitaan myös käytännön toimia. Näitäkin on esittää. EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen on aiheellista edelleen kannattaa, samoin kuin EU:n perusoikeusviraston vahvistamista. Komission raportointi EU:n perusoikeuskirjan täytäntöönpanosta voi toimia yhtenä keinona edistää tätä asiaa. Perusoikeusviraston toimialan laajentaminen kattamaan yksiselitteisesti poliisi- ja rikosoikeudellinen yhteistyö olisi erinomaisen hyvä uudistus.

EU:n yhteistyö Euroopan neuvoston kanssa on hyvin kiinnostava ja tärkeä avaus, sillä etenkin rikosoikeuden yhteistyön kysymyksissä Euroopan neuvosto ja Euroopan unioni ovat usein olleet kiinnostavasti rinnakkaisia toimijoita, eikä ainakaan ulkopuolisen ole ollut helppoa havaita, millaista koordinaatiota näiden kahden selvästi erillisen toimijan kesken on ollut.

Oikeudellisen yhteistyön tulee jatkossakin perustua vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen eikä tarpeettoman pitkälle menevään harmonisointiin. Tämä ollut jo parikymmentä vuotta Suomen kanta, ja se on edelleen perusteltu. Jäsenvaltioiden luottamus toistensa oikeusjärjestelmiin on olennaista, jotta vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuva järjestelmä voi toimia. Pidän myös hyvänä, että oikeusministeriö korostaa jäsenvaltioiden oikeuslaitosten merkitystä oikeusvaltioperiaatteen turvaajana. EU:n tuomioistuinrakenne on siinä mielessä hajanainen, että EU-oikeuden soveltamisessa nimenomaan kansalliset tuomioistuimet ovat ratkaisevia. Eurooppaoikeuden merkitys heikkenee ratkaisevasti, jolleivät kansalliset tuomioistuimet sovella asianmukaisesti eurooppaoikeutta, oli sitten takana vaikuttava syy mikä hyvänsä.

Terrorisminvastaisessa toiminnassa on tehty paljon, ja nyt on todellakin aika keskittyä siihen, että järjestelmät toimivat ja että tietojenvaihto ynnä muu viranomaisyhteistyö saadaan sujuviksi. Terrorismirikosdirektiivin kansallinen toimeenpano on jo pitkällä, ja on syytä edellyttää, että myös muissa jäsenvaltioissa toimeenpano sujuu tehokkaasti. Sinänsä mainittu direktiivi jo koettelee oikeusvaltiollisen rikosoikeuden rajoja, mikä asia on lakivaliokunnan tiedossa, sillä lakivaliokunta on linjannut Suomen kantaa käsitellessään direktiiviehdotusta.

OM:n asiakirjassa todetaan, että Suomen puheenjohtajakaudella tulee täyteen 20 vuotta siitä, kun Tampereen Eurooppaneuvostossa linjattiin oikeudellisen yhteistyön kehittämistä. Lissabonin sopimuksen voimaantulosta tulee 10 vuotta.

Suomen on seurattava laajasti EU-agendoja puheenjohtajakauden lähestyessä, mutta samalla on voitava priorisoida toimenpiteitä niin, että keskitytään erityisesti tärkeimpiin aiheisiin. Asiakirjan tarkoitus on osoittaa, valtioneuvoston asiakirjaa täydentäen, näitä priorisointeja.

Rikosrekisterijärjestelmien ja tietojenvaihdon samoin kuin sähköisen todistusaineiston saamista koskevien kehittämistoimien osalta OM tuo esille tasapainoisia näkemyksiä.

On hyvä, että oikeusministeriö muistuttaa (s. 5) rikosoikeuden käytön viimesijaisuudesta. EU:n tasolla tuo periaate ei ole selvästi vakiintunut.

Suomi pitää tärkeänä aktiivista korruption vastaista toimintaa. EU:n mahdollinen liittyminen Euroopan neuvoston GRECO:on olisi hyvä asia. EU:ssa on mahdollisesti nousemassa esille väärinkäytöksistä raportoineiden "pilliinpuhaltajien" suojelun kysymyksiä. Viime mainittu on tärkeä, mutta myös jossain määrin Suomen oikeuden kannalta hankala sääntelykohde.

Rikosoikeudellisen yhteistyön kehittämisen suhteen korostukset ovat oikeaan osuneita. Vankeinhoidon alan keskustelun käynnistäminen on hyvä asia. Itse asiassa myös tällä puolella Euroopan neuvostolla olisi annettavaa. Vankeinhoidon vähimmäissäännöt tarvittaisiin tukemaan vankeusrangaistuksen täytäntöönpanoon liittyvää yhteistyötä.

Euroopan syyttäjänviraston toiminnan käynnistymiseen kohdistuu odotuksia. Asiakirjassa nostetaan aiheellisesti esille se, että koska EPPO luotiin ns. tehostetun yhteistyön välinein, sen ulkopuolelle jää edelleen jäsenmaita. Näin ollen kaksi järjestelmää tulee saada toimimaan sujuvasti rinnakkain. EPPO:n toimivallan laajentamiseen tulee suhtautua varovaisesti.

Rikosten uhrin aseman parantaminen on hyvä tavoite. Uhridirektiivi on siinä hyvänä pohjana.

Prosessuaalisten oikeuksien vahvistamisessa on jo edetty paljon, ja on oikein panostaa nyt olemassa olevien instrumenttien tehokkaaseen täytäntöönpanoon.

Henkilötietojen suojaa, joka on eri tavoin hyvin ajankohtainen, käsitellään omassa asiakohdassaan.

Oikeudellisen yhteistyön ulkosuhdeulottuvuuden osalta tahdon mainita Suomen tavoitteen vaikuttaa siihen, että EU:n ja Euroopan neuvoston rikosoikeudelliset instrumentit muodostavat johdonmukaisen ja ristiriidattoman kokonaisuuden. Näin EU voi helpommin pitää kiinni sitä, että se vain poikkeustapauksissa neuvottelee monenvälisten järjestelyiden rinnalle kahdenvälisiä rikosoikeudellisen yhteistyön sopimuksia. EU ja Euroopan neuvosto ovat usein valmistelleet instrumentteja rinnan. Esimerkiksi terrorismin vastaisissa toimissa tällainen "vuoroveto" on ollut hyvin olennainen.

On myös tärkeä näkökohta, että oikeusvaltioon, perusoikeuksiin ja korruptioon liittyviin ongelmiin puututaan tehokkaasti jo EU-jäsenyysneuvotteluiden aikana.

Oikeusvaltiokehityksen tukeminen myös ns. itäisen kumppanuuden maissa on hyvä näkökohta. On luontevaa, että Suomi profiloituu oikeusvaltion puolustajana, ja ymmärtääkseni tämä vastaa Suomen kansallista politiikkaa myös kahdenvälisissä suhteissa ja jopa kehitysyhteistyössä.

Kokoavasti:

On aiheellista, että lakivaliokunta antaa tukensa edellä ilmaissuille valtioneuvoston ja oikeusministeriön esittämille kannoille ja myös omilla lausumillaan edelleen varmistaa, että Suomen EU-vaikuttaminen perustuu yhteisen eurooppalaisen arvopohjan puolustamiseen. Tähän on sekä teoreettisia että entistä enemmän myös käytännöllisiä syitä.

Perusvapauksien ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja oikeusvaltioperiaate sekä kansalaisten luottamuksen viranomaisiin ja viranomaisten luottamuksen lisääminen toisiin eurooppalaisiin oikeusjärjestelmiin ja niiden viranomaisten päätöksiin muodostavat kestävän perustan kaikelle onnistuneelle EU:n politiikalla. Lisäksi jaettu arvopohja edistää eurooppalaisen oikeusyhteistyön tehokkuutta ja tuloksellisuutta mitä moninaisimmissa kysymyksissä. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvat oikeusinstrumentit eivät voi toimia tehokkaasti, jos oikeusvaltioperiaate rapautuu.

On entistä tärkeämpää, että Suomi linjaa EU-vaikuttamisen perustan tällä tavalla, sillä muunkinlaisia painotuksia esiintyy kansallisessa EU-politiikassa muualla Euroopassa.

Lakivaliokunnan on myös aiheellista korostaa sitä, että sille tulee varata tilaisuus sekä saada tietoa että myötävaikuttaa perustuslain tarkoittamalla tavalla Suomen omaksumiin linjoihin myös siinä tapauksessa, että valtioneuvosto poikkeaa tavanomaisesta EU-vaikuttamisstrategian esittämisestä eduskunnalle.

Helsingissä, 13.2.2018

Kimmo Nuotio
rikosoikeuden professori
Helsingin yliopisto