Tuomas Ojanen

7.3.2019

Eduskunnan perustuslakivaliokunnalle

U 40/2018 vp Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (asetus EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta)

Viittaan asetusehdotuksesta valtioneuvoston kirjelmästä sekä perusmuistiosta 27.2.2019 ilmenevään toistamatta sitä tässä. On syytä kuitenkin korostaa asetusehdotuksen yhteyksiä laajempaan oikeusvaltiokeskusteluun ja oikeusvaltioperiaatteen seurannan ja valvonnan kehittämiseen, samoin kuin moniin muihin vireillä oleviin unionin kehittämisen oikeudellis-institutionaalisiin kysymyksiin (ks. myös PeVL 59/2017 vp).

Valtioneuvoston kirjelmä ja perusmuistio tarjoavat mielestäni asianmukaisen ja riittävän informatiivisen katsauksen asetusehdotuksen nykytilaan sekä eri tahojen siitä esittämiin oikeudellisiin ja poliittisiin näkemyksiin.

Perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan nähdäkseni yhtyä sisällöllisesti valtioneuvoston kirjelmästä esille tuleviin valtioneuvoston kantoihin tuoden esiin seuraavia seikkoja:

- On syytä painottaa asetusehdotuksen merkityksellisyyttä perustuslakiin kiinnittyvien lähtökohtien kannalta. Perustuslakivaliokunta on ensinnäkin jo muissa yhteyksissä katsonut, että muun muassa EU:n taloudellisen koordinaation kehittäminen on rakenne, jonka kehittämiseen Suomi on EU:n ja EMU:n jäsenenä sitoutunut (ks. PeVL 37-38/2018 vp, ks. myös PeVL 55/2017 vp, s. 2). Valiokunta on edelleen katsonut, että perustuslain 1 §:n Suomen täysivaltaisuuteen ja kansainväliseen yhteistyöhön osallistumiseen liittyvistä säännöksistä voidaan kuitenkin tehdä päätelmiä perustuslain kannalta suotavasta päätöksentekotavasta talous- ja rahaliiton toiminnassa (ks. PeVL 37-38/2018 vp, PeVL 55/2017 vp, s. 2 ja PeVL 22/2011 vp, s. 2).

  Nähdäkseni samanlaisia näkökohtia voidaan *mutatis mutandis* esittää nyt käsillä olevasta asetusehdotuksesta, koska siinä on kysymys sellaisista kansainvälisen yhteistyön tavoitteista, joista säädetään perustuslain 1 §:n 3 momentissa. Sen mukaan ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi. Suomi on Euroopan unionin jäsen.” Perustuslain esitöissä (HE 1/1999 vp vp) mainitaan nimenomaisesti oikeusvaltion periaatteiden lujittaminen esimerkkinä säännöksessä tarkoitetusta kansainvälisestä yhteistyöstä:

> ”Säännöksessä esitettyjä perusteita (rauhan ja ihmisoikeuksien turvaaminen sekä yhteiskunnan kehittäminen) ei ole tarkoitettu tulkittavaksi sillä tavoin tyhjentäviksi, että ne muodostaisivat ehdottoman rajan sille, minkälaiseen kansainväliseen yhteistoimintaan Suomi voisi osallistua. Säännöstä onkin tulkittava yhteydessä valtiosäännön kokonaisuuteen. Siten Suomen kansainvälisen yhteistyön tavoitteisiin voidaan lukea *esimerkiksi sellaisten valtiosäännön perusarvojen, kuten kansanvaltaisuuden ja oikeusvaltion periaatteiden (vrt. 2 §) lujittaminen*.” *(kursivointi – TO)*

- Asetusehdotus kiinnittyy ennen muuta Euroopan unionin perustuslailliseen normiainekseen: Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEUT) 2 artiklan mukaan unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo. Perustuslakivaliokunta on jo aiemmin linjannut, että unionin arvojen tulee perustuslakivaliokunnan mielestä ”ohjata ja määrittää myös unionin institutionaalista kehittämistä. Unionin institutionaalisen kehittämisen tulisi luoda osaltaan edellytyksiä unionin demokraattisen legitimiteetin ja oikeusvaltioperiaatteen vahvistumiselle sekä perus- ja ihmisoikeuksien suojelulle ja edistämiselle.” (PeVL 59/2017 vp). Asetusehdotuksessa on perusteiltaan kysymys unionin kehittämisestä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi perustuslakivaliokunnan lausunnossa tarkoitetulla tavalla.
- Asetusehdotuksen merkittävyys ja perusteltavuus liittyy edelleen siihen valtioneuvoston kirjelmässä esiin tuotuun seikkaan, että oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on herättänyt viime aikoina huolta Euroopan unionissa. Taustalla on erityisesti Puolan oikeusvaltio- ja demokratiatilanteen kehitys. Myös Unkarin, Romanian ja Maltan oikeusvaltiotilanteet ovat olleet esillä. Perustuslain 1 §:n 3 momentti huomioiden on syytä myös perustuslakivaliokunnan lausunnossa suhtautua valtioneuvoston tapaan ”vakavasti unionin perustana olevien arvojen loukkaamiseen tai sen vaaraan ja toimii aloitteellisesti, jotta unionin tason ennakollisia ja muita mekanismeja kehitettäisiin ja tehostettaisiin.”
- Kuten valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, oikeusvaltioperiaatetta ei ole määritelty sen paremmin perussopimuksessa kuin EU:n lainsäädännössä. Sitä ei ole myöskään määritelty kv. ihmisoikeussopimuksissa.

  Sitä vastoin EU-tuomioistuin on viitannut oikeusvaltioperiaatteeseen oikeuskäytännössään kirjelmässä selostetulla tavalla. Perustuslain 2 §:n 3 momentissa on taas säädetty kahdesta oikeusvaltioperiaatteen olennaisesta ainesosasta: Julkisen vallan käytön tulee perustua lakiin, ja kaikessa julkisessa toiminnassa olisi noudatettava tarkoin lakia. Julkisen vallan käyttäjällä tulee siten aina olla viime kädessä eduskunnan säätämään lakiin palautettavissa oleva toimivaltaperuste.

  Asetusehdotuksen 2 artiklan a kohdassa olisi määritelty oikeusvaltioperiaate siten, että siihen kuuluvat laillisuusperiaate, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvelvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kielto,

riippumattomien tuomioistuinten takaama tehokas oikeussuoja, joka sisältää myös perusoikeuksien kunnioittamisen varmistamisen, sekä vallanjako ja yhdenvertaisuus lain edessä.

Asetusehdotuksen mukainen oikeusvaltioperiaate olisi siten laajempi kuin esimerkiksi perustuslain 2 §:n 3 momentissa säädetty oikeusvaltioperiaate ja sen keskeiset ulottuvuudet. Käytännössä oikeusvaltioperiaatteen määritelmä kiinnittyisi myös moniin muihin sellaisiin perusarvoihin, joihin unioni perustuu SEUT 2 artiklan mukaan. Samoin asetusehdotuksen mukaisesti määritelty oikeusvaltioperiaate kiinnittyisi moniin muihin perustuslain I luvussa säädettyihin Suomen valtiosäännön perusperiaatteisin kuin ”vain” perustuslain 2 §:n 3 momentin oikeusvaltioperiaatteeseen, kuten valtiollisten tehtävien jako, tuomioistuinten riippumattomuus sekä yksilön vapaudet ja oikeudet.

Edellä esitetyistä syistä perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä huomauttaa tarpeesta selvittää asetusehdotuksen jatkovalmistelussa sitä, olisiko asetusehdotuksen syytä kattaa myös muita EU:n perusarvoja kuin ”vain” oikeusvaltioperiaate (ks. myös perusmuistio, s. 3, ja siinä Euroopan parlamentin kannasta todettu).

- Asetusehdotuksen 2 artiklan b Artiklan b) kohta sisältäisi oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvan yleisen puutteen määritelmän. Tällaisella puutteella tarkoitettaisiin laajamittaisia tai toistuvia viranomaisten käytäntöjä, laiminlyöntejä tai toimenpiteitä, jotka vaikuttavat haitallisesti oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen.

  Valtioneuvoston kirjelmässä ja perusmuistiossa kiinnitetään nähdäkseni perustellusti huomiota siihen, että soveltamiskynnys olisi matalampi kuin unionin oikeusvaltiotoimintakehyksen ja unionisopimuksen 7 artiklan menettelyjen mukaiset kynnykset ja että vertailtaessa eri menettelyjä on syytä korostaa, että ne soveltuvat vakavuudeltaan erilaisissa tilanteissa ja että niiden mukaiset toimijat ja menettelyt poikkeavat toisistaan.

  Kirjelmässä edelleen todetaan, että soveltamiskynnyksen määrittelyyn sisältyvät ilmaisut eivät ole erityisen täsmällisiä ja tarkkarajaisia. Kirjelmässä todetaan, että ehdotuksen ”arviointiin vaikuttaa se, miten sitä koskevat jatkoneuvottelut etenevät sääntelyn selkeyden ja ennakoitavuuden osalta sekä millä tavoin suhteellisuusperiaate otetaan huomioon. Olennaisia kysymyksiä ovat muun muassa se, miten asetuksen soveltamisala täsmälleen määräytyisi, mille tasolle menettelyn käynnistämistä koskeva kynnys asettuisi, miten hyväksyttävät toimenpiteet ja niiden vaikutukset määriteltäisiin sekä minkälaiset mahdollisuudet jäsenvaltiolla olisi tuoda omia näkemyksiään ja tietojaan esiin.”

  Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa olisi syytä sellaisenaan yhtyä edellä selostettuihin valtioneuvoston kantoihin. On syytä painottaa varsinkin sitä, että toimenpiteiden ovat *oikeasuhteisia* oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen

kohdistuvien yleisten puutteiden luonteeseen, vakavuuteen ja laajuuteen nähden ja että sääntely täyttää *selkeyden ja täsmällisyyden* vaatimukset. Tämä loisi edellytyksiä myös oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden, samoin kuin ennustettavuuden, objektiivisuuden ja jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun, toteutumiselle.

- Valtioneuvoston kirjelmässä on tuotu nähdäkseni perustellusti esiin se, että asetusehdotuksen mukainen sääntely ”olisi perustuslain kannalta vähemmän merkityksellistä kuin edellä mainittu unionisopimuksen 7 artiklan mukainen menettely. Erilaisten ehtojen asettaminen unionin rahoituksen saamiseksi ei ole poikkeuksellista. Esimerkiksi voimassa olevan unionin lainsäädännön mukaan varainhoitoa koskevan sääntelykehyksen tulee olla vankka, asianomaista unionin lainsäädäntöä tulee soveltaa oikein ja jäsenvaltioilla tulee olla riittävät hallinnolliset ja institutionaaliset valmiudet saada unionin rahoituksen avulla aikaan tuloksia.”

  Nähdäkseni perustuslakivaliokunnan lausunnossa voidaan yhtyä näihin näkemyksiin valtiosääntöoikeudellisesta merkityksellisyydestä, painottaen kuitenkin samalla edellä selostettuja kytkentöjä perustuslain 1 §:n 3 momenttiin ja eräisiin muihinkin perustuslain I luvussa säädettyihin valtiosäännön perusperiaatteisiin.

Helsingissä 7. päivänä maaliskuuta 2019

Tuomas Ojanen

OTT, professori

Helsinki