Lakivaliokunnalle

Asia: Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta (VNS 7/2020 vp.)

Selonteossa valtioneuvosto tekee eduskunnalle selkoa EU-politiikasta. Selonteon kerrotaan viitoittavan Suomen lähivuosien EU-politiikkaa ja sen lähtökohdiksi mainitaan hallitusohjelman EU-poliittiset painopisteet. Selonteossa on suhteellisen vähän välittömästi lakivaliokunnan tehtäväkenttään liittyvää sisältöä.

EU-asioissa Eduskunnalla on perustuslain mukaan taattu mahdollisuus osallistua Suomen kantojen muodostukseen Eduskunnan toimivaltaan kuuluvissa asioissa, mikä puolestaan velvoittaa valtioneuvoston saattamaan asioita Eduskunnan tietoon ja käsiteltäväksi. Tosiasiassa Eduskunnan kannat ohjaavat voimakkaasti Suomen toimintaa EU:ssa. Selonteko on pehmeämpi instrumentti tässä valtioneuvoston ja Eduskunnan välisessä yhteistyössä kuin varsinaiset U- tai E-kirjelmät, joilla toteutetaan perustuslain mukaista Eduskunnan osallistumista EU-asioiden kansalliseen valmisteluun. Tästä huolimatta on merkittävää, että Eduskunta saa tällä tavoin tietoa EU-politiikan linjauksista ja pääsee niistä myös tarvittaessa lausumaan. Valtioneuvoston ja Eduskunnan yhteispeli kansallisen EU-politiikan muotoutumisessa voi muodoltaan vaihdella, ja asiaan vaikuttaa myös luonnollisesti, minkä tyyppisiä asioita EU:ssa on nousemassa työlistalle.

Mitä tulee lakivaliokunnan tehtäväkenttään, suuren mittaluokan asioita on juuri nyt vähemmän tulossa esille kuin joskus aikaisemmin. Esimerkiksi vuonna 2016 lakivaliokunta joutui lausunnossaan huomauttamaan siitä, että myös sen toimialaan kuuluvat oikeusasiat muistettaisiin EU-agendan laajuudesta huolimatta. Tätä on voinut täydentää se, että lakivaliokunta on saanut käsitellä valtioneuvoston toimittaman asiakirjan yhteydessä oikeusministeriön laatimaa asiakirjaa (LaVL 5/2016). Vuotta myöhemmin lakivaliokunta antoi tunnustusta siitä, että lakivaliokunnan tehtäväkentän asioita oli otettu vaikuttamisstrategiassa paremmin huomioon (LaVL 1/2017 vp). Seuraavana vuonna, kun Eduskunta käsitteli valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiaa,

lakivaliokunta toisti eräitä aikaisempia näkemyksiään ja otti erityisesti esille yhteisen eurooppalaisen arvopohjan merkityksen.(LaVL 2/2018 vp.)

Lakivaliokunta on sinänsä käyttänyt aktiivisesti vaikutusmahdollisuuksiaan linjaten näkemyksiä. Esimerkiksi em. lausunnossa todetaan seuraavaa:

> Keskeisiä vaikuttamiskohteita koskevassa jaksossa nostetaan esiin mm. toimet oikeusvaltioperiaatetta koskevaan järjestelmätason uhkaan puuttumiseksi (s. 7). Jaksossa todettu EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen vastaa valiokunnan aiemmin ilmaisemaa näkemystä liittymisen tärkeydestä (**LaVL 5/2016 vp**, s. 4). Sama koskee jaksossa mainittua EU:n perusoikeusviraston toimialan laajentamista (ks. **LaVL 1/2017 vp**, s. 3). Edelleen jaksossa tuodaan esiin korruption torjunta ja Euroopan syyttäjänviraston perustaminen. Vaikuttamisstrategiassa tuodaan asianmukaisesti esiin myös se, että terrorismin vastaisessa toiminnassa on kunnioitettava perus- ja ihmisoikeuksia sekä oikeusvaltioperiaatetta (s. 26), mikä vastaa valiokunnan aiemmin esittämiä näkemyksiä (**LaVL 5/2016 vp**, s. 3, **LaVL 1/2017 vp**, s. 3). Lakivaliokunta painottaa vaikuttamisstrategiassa todettua (s. 27) näkemystä siitä, että oikeus- ja sisäasioiden sektorin tietojärjestelmiä ja niiden toimintaa kehitettäessä tulee kunnioittaa EU-oikeudessa tunnustettuja perusoikeuksia. Edelleen jaksossa nostetaan esiin mm. sähköisen todistusaineiston saatavuus (s. 27) sekä digitaalisen talouden toimintaedellytyksien vahvistaminen (s. 12). Vaikuttamisstrategiasta käy hyvin ilmi myös demokratia-, ihmisoikeus- ja oikeusvaltiokysymysten keskeinen rooli myös EU:n ulkosuhdetoiminnassa. Kaiken kaikkiaan valiokunta katsoo, että strategiassa on nostettu asianmukaisesti esiin tällä hetkellä keskeisimpiä valiokunnan toimialaan kuuluvia asioita.
>
> --
>
> Yleisesti ottaen lakivaliokunta pitää myönteisenä, että lakivaliokunnan toimialaan kuuluvat oikeusasiat ja oikeusvaltioperiaatteen turvaaminen ovat vuosi vuodelta saaneet keskeisemmän aseman valtioneuvoston vaikuttamisstrategiassa. Tästä huolimatta lakivaliokunta edelleen korostaa aiemmassa lausunnossaan (**LaVL 1/2017 vp**, s. 3) toteamansa mukaisesti, 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. Nämä seikat ovat myös erityisen merkityksellisiä koko unionin yhtenäisyydelle ja tulevaisuudelle.

Vuonna 2019 elettiin uutta aikaa, kun Suomi tuli puheenjohtajavuoroon ja esitti oman agendansa kaudelleen. Komissio myös vaihtui ja van der Leyenin komissio esitti oman ohjelmansa. Näkisin, että valtioneuvoston selonteossa on jälkiä myös näistä politiikkaa suuntaavista asiakirjoista. On hyvä, että näkemyksiä on päivitetty ja kirjattu.

Eduskunnan myötävaikutusoikeus on hyvin turvattu varsinaisten lainsäädäntöasioiden suhteen, kun taas yleisluontoisempien politiikka-asiakirjojen osalta vuorovaikutus on vapaamuotoisempaa ja, kuten edellä on mainittu, myös agendojen luonne ja paino vaikuttaa. Oikeusasioissa lakivaliokunta on ollut aktiivinen kantojen määrittelijä ja vastaavasti nämä kannat ovat löytäneet tiensä myös valtioneuvoston ja ministeriön asiakirjoihin. Siinä mielessä ei edes ole tarvetta hyvin perusteelliseen

asioiden käsittelyyn silloin, kun edetään suurin piirtein vakiintuneiden periaatteiden mukaisesti. Esimerkiksi rikosoikeuden osalta voi nähdä tällaista näkemysten vakiintumista vuosien varrella.

Tällä kertaa Eduskunnalla on toimitettu, ainakin osin toisiinsa liittyen, myös kaksi E-kirjettä; niitä käsittelen erillisissä lausunnoissa. Tiettävästi oikeusministeriössä on laadittu oma muistionsa EU-politiikasta, mutta tällä kerralla sitä ei ole saatettu lakivaliokunnan tietoon eikä sitä käsitellä samassa yhteydessä. Näkisin, että tämä kuitenkin johtunee siitä, että valtioneuvoston selontekoon on otettu keskeisiä kohtia myös oikeusministeriölle kuuluvista asioista, ja on luonnollista, että valtioneuvoston selonteossa joudutaan esitystä tiivistämään, eikä sen ole tarkoituskaan olla täydellisen tarkka esitys kaikesta siitä, mitä eri politiikka-aloillla on meneillään.

Selonteossa painotetaan erityisesti EU:ta arvoyhteisönä. Oikeusasioiden suhteen tällä on suuri merkitys. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvien aineellisen oikeuden lähentämisinstrumenttien, kuten aikaisempien puitepäätösten, nykyisten direktiivien toimivuus perustuu keskeisesti luottamukseen eri maissa toimivien viranomaisten ja tuomioistuinten kesken. Perus- ja ihmisoikeudet samoin kuin oikeusvaltiollisuus ovat tärkeitä edellytyksiä kansalaisten turvallisuutta ja oikeudenmukaisuutta yleisemmin palvelevien päämäärien saavuttamiseksi. Jos esimerkiksi tuomioistuinten riippumattomuus jossakin jäsenmaassa heikkenisi, se häiritsisi olennaisesti vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvien lainsäädäntöinstrumenttien toimintaa, koska luottamus toisten maiden järjestelmiin ei ole sokeaa. Kansalliset tuomarit antavat jokaiselle oikeussuojaa rajatylittävissä tilanteissa. Esimerkiksi eurooppalaisen pidätysmääräyksen soveltamisessa nousee aika ajoin tällaisia kysymyksiä. Jos kyse on rikoksentekijän siirtämisestä toiseen jäsenmaahan rangaistuksen täytäntöönpanoa varten, vankilaolot ovat voineet nousta kysymykseksi. Tässä mielessä perus- ja ihmisoikeudetkin ovat merkityksellisiä keskinäisen luottamuksen näkökulmasta, mikä vuorostaan on olennaista eurooppalaisen oikeusalueen tehokkaan ja oikeudenmukaisen toiminnan kannalta.

Arvoulottuvuuden painotus on tarpeen EU:n sisäisistä syistä, mutta myös EU:n kansainvälisen painoarvon vuoksi. Omiin arvoihinsa tukeutuva EU kykenee vastaamaan maailmanlaajuisiin haasteisiin, joten kyse ei ole yksinomaan säilyttävästä ja konservatiivisesta arvoperustasta, vaan myös siitä, mitä tarvitaan tasapainoiseen kehitykseen esimerkiksi digitaalisuuden nopeasti edistyessä. On esimerkkejä siitä, että EU:sta on tullut edelläkävijä, jota muut seuraavat; erityisesti mainitsisin tietosuojan kansainvälisesti katsoen korkean tason. Tutkimuskirjallisuudessa on mainittu Bryssel-efekti, jolla tarkoitetaan EU:n merkitystä välillisesti globaalina sääntelijänä (Anu Bradford). EU voi näin lisätä globaalia vaikutusvaltaansa, mikä on tärkeää sen vuoksi, että pelkkä Euroopan taloudellinen painoarvo ei anna sille vastaavaa johtavaa asemaa globaalisti.

Kysymys EU:sta arvoyhteisönä oli esillä jo aiemmissa asiakirjoissa. Voi arvella EU:n hankalien oikeusvaltiokeskusteluiden entisestään ja aiheellisesti korostaneen aihepiirin merkitystä. Vaikka oikeusvaltiollisuus on kirjattu perussopimuksiinkin, EU ei ole ollut hyvin varautunut siihen, että yksittäiset jäsenvaltiot aktiivisin toimin pyrkisivät tätä periaatetta rapauttamaan. Selonteossa on oikeusvaltiollisuuden merkityksestä olennaisia kirjauksia. Puhutaanpa jopa siitä, kuinka oikeusalan yhteistyötä ja vuoropuhelua kehittäminen voidaan vahvistaa suorastaan oikeusvaltiokulttuurin perustaa sekä rajat ylittävää oikeusturvaa. Tämä on juuri näin.

EU:n perusoikeuskirjan toimeenpanon tehostaminen ja sen edistäminen, että EU liittyisi Euroopan ihmisoikeussopimukseen, ovat edelleen hyviä tavoitteita. EU:n ja Euroopan neuvoston tiivistyvä yhteistyö, kuten EU:n mahdollinen liittyminen naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä koskevaan Istanbulin sopimukseen, myönteinen asia. EU:n perusoikeusviraston toimivaltuuksien laajentaminen esitetyllä tavalla olisi niin ikään myönteistä.

EU:n toimet korruption vastatoimissa ovat tärkeitä ja on hyvä, että EU on laatimassa korruption vastaisen strategian. EU:n tulee ottaa aktiivinen rooli korruption vastustamisessa myös kansainvälisesti. Korruptio kohdistuu sekin oikeusvaltiollisuuteen ja heikentää sitä. EU:n olisi myös luontevaa liittyä Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen GRECOn täysjäseneksi.

EU:n ja Euroopan neuvoston toimien luonne ja lähestymistapa on toki jossain määrin erilainen, mikä on hyvä muistaa. En pitäisi esimerkiksi ratkaisevan tärkeänä sitä, onnistuuko lopulta EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen, koska paljon olennaisempaa on, kuinka EU saa oman perusoikeusjärjestelmänsä merkitystä vahvistettua ja toisaalta, kuinka ihmisoikeuksien merkitystä EU-oikeuden sisällä voidaan edelleen tehdä näkyväksi ja vahvistaa.

EU:n oikeudessa tapahtuu kaiken aikaa kiinnostavia asioita. Pitkään valmisteltu Euroopan syyttäjänvirasto EPPO on tänä vuonna aloittamassa toimintansa.

Selonteossa tuodaan esille tarve seurata jatkuvasti turvallisuusympäristön kehitystä ja varmistua siitä, että viranomaisilla on edellytykset vastata turvallisuusuhkiin. Selonteon mukaan erityistä huomiota tulee kiinnittää rikosten ennaltaehkäisyyn, rikosten uhrien asemaan ja uhrien oikeuksien toteutumiseen käytännössä. Myös laittomaan sisältöön verkossa tulee voida puuttua. Selonteossa korostetaan tarvetta kehittää yhteistyötä, tehostaa tietojenvaihtoa ja varmistaa EU-tason tietojärjestelmien yhteentoimivuus. Suomi peräänkuuluttaa EU:lta ihmiskaupan vastaisen toiminnan strategiaa.

Selonteon mukaan yhteistyön kehittämistä tulee jatkaa vahvistamalla jäsenvaltioiden välistä luottamusta ja edistämällä digitalisaatiota. Pidän painotuksia oikeaan osuneina.

Helsingissä, 19.3.2021

Kimmo Nuotio, rikosoikeuden professori