HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 16.3.2021

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

Eduskunnan lakivaliokunnalle 19.3.2021

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt lausuntoa Valtioneuvoston EU-politiikkaa koskevasta selonteosta (VNS 7/2020 vp). Arvioin lausuntoni aluksi kyseistä selontekoa yleisemmästä näkökulmasta ja siirryn tämän jälkeen kysymyksiin, jotka kuuluvat erityisesti lakivaliokunnan toimialaan. Tällaisia kysymyksiä liittyy erityisesti EU:n arvoihin ml. oikeusvaltioperiaate, oikeudelliseen yhteistyöhön sekä korruption torjuntaan. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Yleistä EU-politiikan linjaamisesta

EU-politiikan linjaaminen ei ole helppoa. Tämä on tullut selväksi oikeastaan jokaista EU-politiikan linjauksia sisältävää valtioneuvoston kirjelmää arvioitaessa Suomen EU-jäsenyyden aikana. Sisällöllisesti EU-selonteot ja vaikuttamisselvitykset ovat jääneet teknisiksi harjoituksiksi, jotka eivät herätä – ja joiden nimenomaisesti ei ole tarkoituskaan herättää – mielenkiintoa. Tällöin valtioneuvoston oma liikkumavara EU-politiikan johtamisessa jää mahdollisimman laajaksi. Tämä on ongelma.

Jokin aika sitten kirjoitin yhdessä professori Tapio Raunion kanssa, kuinka suomalaista EU-keskustelua vaivaa lisäksi kulloinkin vallassa olevan hallituksen pyrkimys keskustelun viivästyttämiseen.[1] Vaikuttamisselvityksistä ja EU-selonteoista syntyy vaikutelma, ettei

[1] Päivi Leino-Sandberg & Tapio Raunio, 'Onko koskaan aikaa keskustella EU-politiikan suurista linjoista?', Politiikasta - Valtiotieteellisen yhdistyksen lehti (2020), https://politiikasta.fi/onko-koskaan-aikaa-keskustella-eu-politiikan-suurista-linjoista/ .

keskustelua kannata käydä ennen kuin tiedetään EU:sta tulevan esityksen tarkka sisältö. Ja kun esitys annetaan, asian käsittelyä Suomessa viivästytetään niin pitkään, että se on jo ehditty hioa Brysselissä niin pitkälle, että kyse on enää sopeutumisesta eikä aidosta valintatilanteesta. Lopputulos on se, että koskaan ei ole oikea aika käydä keskustelua.

Arvioin Suomen EU-politiikan toteuttamista edellisen kerran Sipilän hallituksen kauden päättyessä.[2] Tällöin ihmettelin, missä määrin Suomella yleensä on konkreettisia EU-tavoitteita tai näkyä siitä, minkälaisessa EU:ssa Suomi haluaa olla mukana. Onko Suomella itsenäistä EU-politiikkaa, vai onko se vain muiden aloitteisiin reagoimista ja niihin mukautumista? Jos tavoitteita on, onko Suomella uskallusta ja osaamista toimia niiden saavuttamiseksi? Katsoin, että Sipilän kaudella keskeisissä asioissa Suomen kannat muotoutuvat ensisijaisesti taktisin perustein ulkoa määräytyvän asetelman perusteella. Keskeistä on välttää Suomen jääminen kantansa kanssa yksin tai muuten kiusallinen julkisuus. Toivoin seuraavalta hallitukselta selkeää ja konkreettista EU-poliittista visiota, josta olisi mahdollista käydä aitoa poliittista keskustelua. Hallitusohjelmaa täydentävä EU-selonteko annettaisiin vaalikauden kestettyä alle vuoden. Tämä mahdollistaisi sen kunnollisen valmistelun ja asianmukaisen eduskuntakäsittelyn ja jättäisi joitakin vuosia tavoitteiden toteuttamiseen. Toiveeni selonteon sisällöstä oli seuraavanlainen:

> *Selonteko keskittyisi Suomen ja EU:n vaihtoehtoihin suurten kokonaisuuksien ja isojen periaatteiden tasolla. Näistä periaatetason linjauksista johdettaisiin Suomen kannat yksittäisiin lainsäädäntöasioihin.*
>
> *Selonteon perustana tulisi olla Suomen visio EU:n pitkän aikavälin tavoitetilasta. Millä politiikan alueilla ollaan valmiita siirtämään EU:lle lisää toimivaltaa, millä taas halutaan turvata kansallinen suvereniteetti? Kehitetäänkö EU:ta nykyisen kaltaisena, ensisijaisesti jäsenvaltioiden kautta toimivana ylikansallisena elimenä, vai voidaanko lisätä sen suoraa (toisin sanoen liittovaltioille ominaista) roolia kansalaisten elämässä?*
>
> *Miten luodaan riittävät demokraattisen vastuunkannon kanavat kontrolloimaan EU:n kasvavaa vallankäyttöä? Tuleeko jatkossakin löytää keskitie jäsenvaltioiden erilaisten integraatiota koskevien tavoitteiden välillä, vai olisiko parempi luoda kanavia eriytyvälle integraatiolle?*
>
> *Suurien periaatteiden lisäksi selonteossa kuvattaisiin myös hallituksen konkreettiset prioriteetit. Pienen jäsenmaan pelimerkit ovat aina rajatut, eikä jokaisessa asiassa ole varaa olla vaikea. On kuitenkin sangen toivottavaa, että Suomella olisi myös tärkeitä asioita, sellaisia joista pidetään kiinni ja joiden vuoksi tarvittaessa kaadutaan vaikka saappaat jalassa. Painopisteiden tulisi olla niin konkreettisia, että niiden saavuttaminen voidaan todentaa, ja niistä annettaisiin joitakin seurantaraportteja vaalikauden edetessä.*

[2] Päivi Leino-Sandberg, 'Sipilän EU-poliittinen kesanto', Politiikasta - Valtiotieteellisen yhdistyksen lehti (2019), https://politiikasta.fi/sipilan-eu-poliittinen-kesanto/ .

Aikaisempien EU-selontekojen ja EU-vaikuttamisstrategioiden tavoin myös nyt käsiteltävänä olevan selonteon valmistelu on ollut kapeapohjaista. Kyseessä on tietoinen valinta rajata valmistelu pieneen, vakiintuneeseen piiriin yhteiskunnallisia vaikuttajia.[3]

Lakivaliokunta on käsitellyt valtioneuvoston aikaisempia EU-selontekoja (LaVL 16/2013 vp ja LaVL 6/2009 vp) ja EU-vaikuttamisstrategioita (LaVL 2/2018 vp, LaVL 1/2017 vp, LaVL 5/2016 vp). Se on katsonut, että ’Suomen EU-politiikan tavoitteena tulisi olla entistä aktiivisempi ja ennakoivampi vaikuttaminen EU:ssa. Jotta EU-vaikuttaminen on tehokasta ja oikea-aikaista, on myös tärkeää kiinnittää huomiota hankkeiden priorisointiin ja resursseihin’ (LaVL 6/2009 vp). Lisäksi se on edellyttänyt, että ’vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevalle kansalliselle EU-politiikalle on tarpeen suunnitella täsmällinen strategia’ (LaVL 6/2009 vp). Valiokunta on kritisoinut sitä, että oikeusasioita on aika ajoin sivuttu ainoastaan ohuesti ja edellyttänyt, että ’jatkossa myös rikos- ja siviilioikeudellisen yhteistyön vakiintuneet peruslinjaukset ja pitkän tähtäimen strategiset periaatteet selkeästi huomioidaan valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa’ (LaVL 5/2016 vp). Valiokunta on painottanut, että tasapainoinen EU-politiikka edellyttää nimenomaan oikeus- ja sisäasioissa kansallisten erityispiirteiden huomioon ottamista (LaVL 16/2013 vp). Se on korostanut, 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’ (LaVL 2/2018 vp).

Täyttääkö nyt annettu valtioneuvoston selonteko nämä odotukset? Tiiviisti vastattuna: Ei täytä. Tähän on useitakin syitä.

Selonteko on joiltain osin vähemmän tekninen kuin edelliset vastaavat selvitykset, ja sen ajoitus on entisiä onnistuneempi. Suurien linjojen hahmottaminen ja kantojen muodostaminen on kuitenkin yhä vaikeaa, eikä selonteko sellaisenaan luo selkeää pohjaa EU-politiikan vaihtoehtojen käsittelemiselle. Yleisellä tasolla selonteko syleilee lähes kaikkea, vaikka muutama rajakin on löydettävissä.[4] Kuitenkin valtioneuvosto vakuuttaa, että

> *Suomen vahvuutena on aloitteellinen, johdonmukainen ja eurooppalaiseen yhteistyöhön myönteisesti suhtautuva linja. Jatkamme toimintaamme yhteistyökykyisenä jäsenvaltiona, joka etsii aktiivisesti yhteisiä, eurooppalaista lisäarvoa luovia ratkaisuja ja edistää avoimuutta. Aloitteemme tukevat unionin yhtenäisyyttä. Vain olemalla rakentavasti mukana kaikessa yhteistyössä ja keskustelussa EU:n kehittämisestä, saamme äänemme kuuluviin, näkemyksillemme painoarvoa ja voimme ajaa omia tavoitteitamme ja etujamme sekä vaikuttaa EU:n tulevaisuuteen. Suomi edistää pohjoismaista yhteistyötä myös EU:ssa.*

[3] Päivi Leino-Sandberg & Tapio Raunio, ’Onko koskaan aikaa keskustella EU-politiikan suurista linjoista?’, Politiikasta - Valtiotieteellisen yhdistyksen lehti (2021), https://politiikasta.fi/onko-koskaan-aikaa-keskustella-eu-politiikan-suurista-linjoista/ .

[4] Selonteon mukaan ’metsäpolitiikan tulee olla jatkossakin EU:ssa kansallisen päätäntävallan piirissä’, eikä ’tule luoda tilannetta, jossa jokin maa voi hyötyä Suomen metsänieluista ja jättää niiden avulla päästövähennyksiä tekemättä’. Suomi tukee EU:n yhteisen varautumisen ja huoltovarmuuden kehittämistä, mutta nykyisen työnjaon pohjalta. Suomi kannattaa myös nykyistä toimivallanjakoa sosiaalisten oikeuksien pilarin ja terveyspolitiikan aloilla.

Kuitenkin on vaikea nähdä, missä asioissa nykyinen hallitus tosiasiassa olisi pyrkinyt saamaan äänensä kuuluviin. Mitkä ovat ne Suomelle todella tärkeät asiat, joita hallitus päättäväisesti EU:ssa ajaa?

Toisaalta myös van der Leyenin komission linjausten ja työohjelman perusteella vaikuttaa siltä, ettei oikeudellinen yhteistyö kuulu tämän komission prioriteetteihin. Sen toiminnan painopisteitä ovat Euroopan vihreän kehityksen ohjelma, digitaalinen tulevaisuus, ihmisten hyväksi toimiva talous ja eurooppalaisen demokratian vahvistaminen, jotka liittyvät oikeudelliseen yhteistyöhön vain välillisesti. Komission tämän vuoden lainsäädäntösuunnitelmassa mainitaan vain kolme vireillä olevaa merkittävää hanketta, josta yksi (syrjintädirektiivin muutos) on ollut vireillä vuodesta 2008.[5] Uusia oikeudellisen yhteistyön avauksia on vaikea havaita. Valtioneuvoston selontekoon sisältyy vain muutama tiivis ja hyvin yleinen kappale, jossa kuvataan oikeudellista yhteistyötä (s.23). Niissä mainitut asiat ovat jossain määrin itsestäänselvyyksiä. Onko valtioneuvosto myös sitä mieltä, että oikeudellisen yhteistyön kultakausi on ohitse eikä varsinaisia prioriteetteja ole tarve asettaa? Pitääkö se komission linjaa riittävänä?

Oikeusvaltioperiaate ja unionin arvot

Valtioneuvoston aikaisempien linjausten mukaan EU:n arvot nostetaan tässäkin selonteossa keskeiseen asemaan. Tämä sinänsä vastaa valiokunnan aikaisempia linjauksia, joiden mukaankeskeistä on paitsi oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen, myös EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen (LaVL 5/2016 vp). Valtioneuvosto painottaa pikaista liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja EU:n perusoikeusviraston mandaatin laajentamista rikosoikeudellisen- ja poliisiyhteistyön aloille. Näistä ensimmäistä Suomi on ajanut vuodesta 1995 ja jälkimmäistä vuodesta 2006, näissä kuitenkaan onnistumatta. Tavoite sinänsä lienee yhä yhtä tärkeä kuin ennen, mutta vuonna 2021 valtioneuvostolta toivoisi jo kriittistä arviota siitä, miten tavoitteissa voitaisiin myös onnistua.

Viimeksi valiokunta on käsitellyt oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä kysymyksiä lokakuussa 2020, jolloin olen antanut asiassa lausunnon. Tämän jälkeen tilanne on entisestään huonontunut. Komission omassa tuoreessa oikeusvaltiokertomuksessa korostetaan, että

> *monilla jäsenvaltioilla on korkeatasoiset oikeusvaltionormit ja että myös muualla maailmassa tunnustetaan niiden edustavan parhaita käytäntöjä oikeusvaltioon liittyvien keskeisten periaatteiden soveltamisessa. Toisaalta kertomuksessa tarkastellaan myös merkittäviä haasteita, kun tuomioistuinten riippumattomuuteen kohdistuu paineita, kun järjestelmät eivät ole onnistuneet torjumaan korruptiota, kun tiedotusvälineiden moniarviosuuteen ja vapauteen kohdistuvat uhkat vaarantavat demokraattisen vastuuvelvollisuuden, tai kun toimivan järjestelmän kannalta*

[5] Vireillä olevat tärkeät hankkeet: Ehdotus direktiiviksi yhdenmukaisista säännöistä laillisten edustajien nimeämiseksi todistusaineiston keräämistä varten rikosoikeudellisissa menettelyissä COM(2018) 226 final ; Ehdotus asetukseksi sähköistä todistusaineistoa rikosoikeudellisissa asioissa koskevista eurooppalaisista esittämis- ja säilyttämismääräyksistä COM(2018) 225 final ja ehdotus direktiiviksi uskonnosta tai vakaumuksesta, vammaisuudesta, iästä tai sukupuolisesta suuntautumisesta riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta COM(2008) 426 final.

välttämättömään hallitusjärjestelmien osien keskinäiseen valvontajärjestelmään kohdistuu haasteita.[6]

Valtioneuvosto kehuu rahoituskehyksiin sen mukaan sisältyvää uutta oikeusvaltiomekanismia. Tällaista ei kuitenkaan varsinaisesti neuvotteluissa saavutettu, vaan kysymyksessä on lähinnä unionin budjetin petoksentorjuntaan liittyvän välineistön laajentaminen jonkin verran, ei varsinainen oikeusvaltioperiaatteen edistäminen. Valtioneuvoston tavoitteet jäivätkin tältä osin toteutumatta.[7] Uusia keinoja unionin oikeusvaltio-ongelmiin valtioneuvostolla ei ole esittää, ja jakso menee - asian keskeisestä merkityksestä huolimatta - vanhan toistelemiseksi.

Oikeusvaltioperiaatteen rapautumisella on – kuten valiokunta on toistuvasti korostanut – vaikutuksensa myös vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamisen kannalta:

*Vastavuoroisen tunnustamisen periaate edellyttää toteutuakseen jäsenvaltioiden luottamusta toistensa järjestelmiin. Tämän vuoksi on tärkeää kiinnittää huomiota myös toimenpiteisiin, joilla tätä luottamusta voidaan vahvistaa. Esimerkkinä tällaisista toimista on prosessuaalisia vähimmäisoikeuksia koskeva sääntely. Erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien noudattamisen varmistaminen eri tavoin EU:ssa lisää luottamusta unioniin ja unionin sisällä. Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös aiemmissa lausunnoissaan (**LaVL 6/2009 vp** ja **LaVL 16/2013 vp**) esiin nostamaansa seikkaan, jonka mukaan jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämisen tulee olla vastavuoroiseen tunnustamiseen nähden toissijaista. Tällä tavoin kunnioitetaan jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja perinteiden eroja, jotka erityisesti siviili- ja rikosoikeuden alalla voivat olla huomattavia (LaVL 5/2016 vp).*

Miten valtioneuvosto näkee tilanteen, jossa jäsenvaltioiden oikeusviranomaiset ovat toistuvasti epäilleet toisen jäsenvaltion tarjoaman suojan riittävyyttä? Onko vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen toteuttamiselle vielä edellytyksiä, ja jos on, miten näitä vahvistetaan? Nämä ovat niitä kysymyksiä, joihin valtioneuvostolta toivoisi realistista ja kriittistä arviota. Kun mikään ei ole toiminut, onko hihassa vielä uusia kortteja, vai onko unionilla edessään toisenlainen tulevaisuus, joka tulee rakentaa muulle kuin vastavuoroiselle tunnustamiselle?

Oikeudellinen yhteistyö

Kuten yllä on todettu, oikeudellinen yhteistyö ei kuulu van der Leyenin komission prioriteetteihin. Sen vuotuisen lainsäädäntösuunnitelman mukaan:

Jatkamme turvallisuusunionin vahvistamista erityisesti torjumalla järjestäytynyttä rikollisuutta ja hybridiuhkia, soveltamalla uutta lähestymistapaa terrorismin vastaisiin

[6] KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE, EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN KOMITEALLE, Oikeusvaltiokertomus 2020, COM(2020) 580 final.
[7] Päivi Leino-Sandberg, 'Keisarin uudet vaatteet', Perustuslakiblogi (2020), https://perustuslakiblogi.wordpress.com/2020/12/15/paivi-leino-sandberg-keisarin-uudet-vaatteet/ .

toimiin ja radikalisoitumiseen ja edistämällä verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön paljastamista, tällaisen aineiston poistamista ja siitä ilmoittamista

Komissio on edelleen sitoutunut tukemaan EU:n liittymistä Istanbulin yleissopimukseen ja esittää uuden ehdotuksen sukupuoleen perustuvan väkivallan torjumiseksi. Se ehdottaa myös vakavien rajat ylittävien rikosten luettelon laajentamista kattamaan kaikki viharikosten ja vihapuheen muodot.

Edistämme myös rajatylittävää oikeudellista yhteistyötä hyödyntämällä täysin digitaaliteknologiaa.

Vuoden 2021 lainsäädäntösuunnitelmassa mainitaan lukuisia näihin aiheisiin liittyviä ehdotuksia ja aloitteita:

a) Tiedonanto järjestäytyneen rikollisuuden torjuntaa koskevasta EU:n toimintasuunnitelmasta (2021–2025) (muu kuin säädös, Q1/2021)
b) Lainsäädäntö verkossa tapahtuvan lasten seksuaalisen hyväksikäytön tehokkaaksi torjumiseksi (säädös, ml. vaikutustenarviointi, SEUT-sopimuksen 114 artikla, Q2/2021)
c) Terrorismin torjuntaa koskeva EU:n toimintasuunnitelma: estäminen, suojelu, reagointi, ennakointi (muu kuin säädös, Q3/2021)
d) Rikoshyödyn jäädyttämisestä ja menetetyksi tuomitsemisesta annetun direktiivin tarkistaminen (säädös, ml. vaikutustenarviointi, SEUT-sopimuksen 82 ja 83 artikla, Q4/2021)
e) Ehdotus EU:n sisäisen lainvalvontayhteistyön nykyaikaistamisesta laatimalla EU:n poliisiyhteistyösäännöstö (säädös , ml. vaikutustenarviointi, Q4/2021)
f) Ehdotus direktiiviksi varallisuuden takaisin hankinnasta vastaavasta toimistosta (säädös, ml. vaikutustenarviointi, SEUT-sopimuksen 87 artikla, Q4/2021)

Ehdotus sukupuoleen perustuvan väkivallan tiettyjen muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi (säädös, ml. vaikutustenarviointi, SEUT-sopimuksen 82 artiklan 2 kohta, 83 ja 84 artikla, Q4/2021)

Aloitteet EU:n vahvistaman rikosten luettelon laajentamiseksi kattamaan kaikki viharikosten ja vihapuheen muodot (säädös, ml. vaikutustenarviointi, SEUT-sopimuksen 83 artikla, Q4/2021)

Digitaalista oikeudellista yhteistyötä koskeva paketti
a) Digitaalinen tietojenvaihto rajat ylittävissä terrorismitapauksissa (säädös, ml. vaikutustenarviointi, SEUTsopimuksen 85 ja 88 artikla, Q4/2021)
b) Yhteisten tutkintaryhmien yhteistyöfoorumi (säädös, ml. vaikutustenarviointi, SEUT-sopimuksen 82 artiklan 1 kohdan d alakohta, Q4/2021)
c) Rajatylittävän oikeudellisen yhteistyön digitalisointi (säädös, ml. vaikutustenarviointi, SEUT-sopimuksen 81 ja 82 artikla, Q4/2021)

Ympäristönsuojelusta rikosoikeudellisin keinoin annetun direktiivin 99/2008/EY tarkistaminen niin, että varmistetaan paremmat ja kohdennetummat välineet tavoitteiden saavuttamiseksi ja johdonmukaisempi vuorovaikutus muiden

ympäristönsuojelua koskevien lainsäädäntövälineiden kanssa sekä hyödynnetään myös Lissabonin sopimuksessa vahvistettua toimivaltaa rikosoikeuden alalla. Suunniteltu hyväksymisajankohta: Q4/2021, säädös, oikeusperusta: SEUT-sopimuksen 83 artiklan 2 kohta.

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa koskevan EU:n lainsäädännön toimivuustarkastus

Katsooko valtioneuvosto, että tämänkaltainen suunnitelma on riittävän kunnianhimoinen? Käsitelläänkö siinä oikeita asioita? Onko luetteloon lisättävää, tai tulisiko siitä poistaa jotain? Mitä tulossa olevat ehdotukset kertovat oikeudellisen yhteistyön suunnasta ja tavoitteista? Vastaako tämä valtioneuvoston omaa tahtotilaa?

Merkittävää asian arvioinnin kannalta on myös vastavuoroisen tunnustamiselle EU-toimielimissä viime aikoina annetut uudet tulkinnat, joista valiokunta on lausunut tuoreessa lausunnossaan LaVL 2/2021 vp (lainvalvontaviranomaisen rajat ylittävä pääsy sähköiseen todistusaineistoon):

asetusehdotus edellä sanotun mukaisesti pääsääntöisesti tarkoittaisi määräyksen antavan jäsenvaltion viranomaisen yhteistoimintaa toiseen jäsenvaltioon sijoittautuneen tai siellä toimivan palveluntarjoajan laillisen edustajan kanssa. Kysymys ei näin varsinaisesti ole sellaisesta vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ilmentävästä jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välisestä yhteistyöstä, jonka on perinteisesti katsottu kuuluvan SEUT 82(1) artiklan alaan, ei siinäkään tapauksessa, että täytäntöönpanovaltion viranomaiselle annettaisiin komission alkuperäistä asetusehdotusta merkittävämpi asema, kuten parlamentin mietintöön sisältyvässä asetusehdotuksessa on tehty. Järjestely, jossa todisteiden esittämis- tai säilyttämismääräys joka tapauksessa toimitettaisiin suoraan palveluntarjoajalle — vaikkakin se samalla toimitettaisiin myös täytäntöönpanoviranomaiselle —, merkitsee valiokunnan käsityksen mukaan vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen luonteen merkittävää muuttumista. Tämänkaltainen järjestely voi muuttaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle perustuvan rikosoikeudellisen yhteistyön luonnetta arvaamattomalla tavalla. Lakivaliokunta toteaa SEUT 82 (1) artiklan osalta, ettei ole ongelmaton kehityssuunta pyrkiä tulkitsemaan kyseisen artiklan oikeusperustaa tavalla, joka poikkeaa sille alun perin tarkoitetusta ja sille tulkinnallisesti vakiintuneesta merkityssisällöstä.

Valiokunnan huoliin asiassa on helppo yhtyä. Miten valtioneuvosto näkee vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen jatkossa?

Valiokunta on korostanut lausunnoissaan, kuinka ’periaate on 1990-luvulta lähtien ollut se perusta, johon yhteistyö on pohjautunut. Se, että tuomiot ja päätökset tunnustetaan mahdollisimman laajasti jäsenvaltioiden välillä, nopeuttaa ja yksinkertaistaa kansalaisten oikeuksiin pääsemistä ja niiden toteuttamista ilman, että jäsenvaltioiden aineellisia säännöksiä on tarpeen yhtenäistää’ (LaVL 16/2013 vp) Voisiko periaatteen uudenlainen tulkinta johtaa jopa siihen, että Suomi näkisi tarpeen jäädä säädösten ulkopuolelle SEUT 82 artiklan 3 kohdassa mahdollistetulla tavalla?

Käytännössä periaatteelle annetun uuden tulkinnan lisäksi merkittävin kysymys liittyy SEUT 83 artiklaan sisältyvän EU-rikosten luettelon laajentamiseen kattamaan kaikki viharikosten ja vihapuheen muodot. Tätä kysymystä ei kuitenkaan selonteossa erikseen käsitellä (kts lausuntoni asiassa E 18/2021 vp).

Selonteossa korostetaan myös pohjoismaisen yhteistyön merkitystä. Tämä on perinteisesti ollut tärkeää juuri OSA-sektorilla, mutta käytännössä EU-yhteistyön laajeneminen on tehnyt näissä kysymyksissä etenemisen mahdottomaksi. Pohjoismaiden asemoituminen, tavoitteet ja jopa oikeudellinen asema suhteessa eri yhteistyöaloihin vaihtelee hyvin mittavasti.[8] Tästä syystä on vaikea nähdä, mitä viittauksella tavoitellaan.

Oikeudellisen yhteistyön kannalta tärkeä on myös selonteon pääomamarkkinaunionia koskeva kirjaus, jonka mukaan ’keskustelu jatkuu maksukyvyttömyyslainsäädännön, verotuksen ja yhtiöoikeuden lisäharmoisointitarpeista’. Valiokunta on toistuvasti arvioinut komission suunnitelmia lisätä maksukyvyttömyysmenettelyä koskevien kansallisten lainsäädäntöjen harmonisointia ja suhtautunut tähän kriittisesti mm. siksi, että ’kansallinen maksukyvyttömyyslainsäädäntö muodostaa yhtenäisen kokonaisuuden, joka on vahvasti sidoksissa muun muassa muuhun kansalliseen lainsäädäntöön. Eräiden seikkojen harmonisointi voi johtaa tilanteisiin, joissa harmonisoitu seikka ei enää toimisi kansallisen lainsäädännön kokonaisuudessa. […] Lakivaliokunta korostaa, että pankkiunioniin ja talletussuojajärjestelmään liittyvässä pankkien maksukyvyttömyystilanteiden tarkastelussa on tärkeää pitää mielessä maksukyvyttömyyslainsäädännön kokonaisuus ja kaikki maksukyvyttömyystilanteisiin liittyvät osapuolet ’(LaVL 5/2016 vp). Käytännössä kyseinen harmonisointikeskustelu on kuitenkin tallannut paikoillaan viimeiset viisi vuotta. Onko valtioneuvostolla asiaa koskevia prioriteetteja? Näkeekö valtioneuvosto ongelmia, joihin EU:ssa tulisi tarttua, vai onko tarkoitus vain reagoida ehdotuksiin, kun niitä EU:ssa tehdään?

Korruption ja unionipetosten torjunta

Valtioneuvoston selonteon mukaan

> *Unionin toiminnan hyväksyttävyyden ja jäsenvaltioiden keskinäisen luottamuksen lujittamiseksi korruption, veronkierron ja harmaan talouden torjunnan toimia tulee jatkaa määrätietoisesti. EU tarvitsee korruption vastaisen strategian, ja sen tulee olla aktiivinen toimija kansainvälisessä korruption vastaisessa työssä ja liittyä Euroopan neuvoston korruptionvastaisen toimielimen (GRECO) täysjäseneksi.*

Kaikki nämä ovat eittämättä tärkeitä tavoitteita. Korruptioon liittyvien huolien ajankohtaisin kysymys liittyy kuitenkin unionin uuteen elpymisvälineeseen, jonka hyväksymisen jälkeen julkisuudessa on esiintynyt huolia siitä, ettei sen varoja ehkä kyetä hallinnoimaan asianmukaisesti ja ohjaamaan tehokkaasti hyödyllisiin kohteisiin. Siinä missä hallituksen

[8] Kts tästä esim. Leino-Sandberg, Leppävirta ja Miettinen, ’Har det nordiska rättsliga samarbetet en framtid i Europeiska unionen?’, 19(3) *Europarättslig tidskrift* (2016) 399-423; Leino-Sandberg, Leppävirta ja Miettinen, *Rapport över ändringar i de nordiska avtalen efter 1 januari 1995, i synnerhet ur ett EU-rättsligt perspektiv* (Nordiska ministerrådet 2016, saatavilla sivulta http://norden.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A945884&dswid=5678 ;

edustajat ovat vakuutelleet, että elpymissuunnitelmat tutkitaan yksityiskohtiaan myöten, keskeiset eurooppalaiset asiantuntijat ovat nähneet järjestelyn olevan riskipeliä.[9] Kansalaisjärjestöjen edustajat ovat tuoneet esiin huolia siitä, kuinka elpymisvälineeseen suunnatut mittavat rahamäärät yhdistettynä tarpeeseen käyttää ne nopeasti lisäävät petosten ja korruption riskiä, millä on vaikutuksensa myös perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen.[10] Näissä puheenvuoroissa on peräänkuulutettu EPPO:lle vahvempia toimivaltuuksia ja resursseja varojen käytön seurantaan sekä ylimääräisiä itsenäisiä valvontamekanismeja, joilla varainkäytön valvontaa voitaisiin poikkeuksellisessa tilanteessa valvoa erityisen tarkkaan.

Nämä huolet ovat perusteltuja. Elpymis- ja palautumistukivälinettä koskevan asetuksen 4 artikla sisältää sangen väljät kriteerit varojen käytölle. Tavoitteet ovat niin laajat, että niiden alle on mahdollista tuoda melkein mitä vaan. Tukikelpoisuudesta määrätään asetuksen 17 artiklassa, jonka mukaan jäsenvaltiot laativat kansalliset elpymis- ja palautumissuunnitelmat, joihin on ’sisällyttävä toimenpiteitä uudistusten ja julkisten investointien toteuttamiseksi kattavan ja johdonmukaisen paketin puitteissa, johon voi sisältyä myös julkisia ohjelmia, joilla pyritään kannustamaan yksityisiin investointeihin’. Toimien edellytetään olevan johdonmukaisia lukuisten unionin tasolla määriteltyjen suositusten ja politiikkaperiaatteiden kanssa – jotka jälleen ovat hyvin avoimia.

Asetuksen 10 artikla sisältää toimenpiteet, joilla tukiväline kytketään talouden tehokkaaseen ohjaukseen ja hallintaan. Käytännössä toimenpiteet rakentuvat talouspolitiikan ohjauskehikon puitteissa annettaville suosituksille ja päätöksille. Tämän kehikon toiminnan rajat ovat tulleet tutuiksi jo aikaisemmin, eikä sillä ole käytännössä kyetty tehokkaasti ohjaamaan jäsenvaltioiden toimia. Toimielimille on lisätty mittava määrä rajauksia ja velvoitteita päätöksissä huomioitavista asioista, mikä tekee sääntöjen ja rajausten soveltamisesta monimutkaisen poliittisen harjoituksen ja antaa jäsenvaltioille loputtoman määrän poliittisia argumentteja kiistää tai riitauttaa ne EU:n toimielinten päätökset, joilla jäsenvaltioiden osuuteen ’kuuluvien’ varojen käyttöä pyrittäisiin rajoittamaan.

Vaikeuksia lisää myös rahoituksen jakamiseen sovellettava tiukka aikataulu. Suunnitelmat on tarkoitus käsitellä kahdessa kuukaudessa, minkä jälkeen neuvosto hyväksyy suunnitelman täytäntöönpanopäätöksellä. Selvää on, ettei tämän käsittelyn puitteissa ole mahdollista käytä yksityiskohtaista teknistä keskustelua suunnitelmista, vaan käsittely neuvoston elimissä on lähinnä muodollisuus. Suunnitelmien toteuttamiselle voidaan määritellä välitavoitteita, joiden saavuttaminen on edellytys rahoitusosuuden erien maksamiselle. Välitavoitteiden ja tavoitteiden saavuttamista arvioi komissio, joka toimittaa havaintonsa talous- ja rahoituskomitealle, jonka lausunnon komissio huomioi. Hankalaksi tämänkin arvioinnin tekee kuitenkin kriteerien väljyys ja se, että jäsenvaltiot kokevat määritellyt osuudet saavutettuna etuna. Uudistusten lopulliset välitavoitteet ja tavoitteet on saavutettava viimeistään 31 päivä elokuuta 2026.

[9] Jean Pisani-Ferry, ’Europe’s recovery gamble’, https://www.bruegel.org/2020/09/europes-recovery-gamble/ .

[10] Kts tästä esim https://www.eesc.europa.eu/en/news-media/news/transparency-needed-eu-recovery-money-be-delivered-properly .

Asetuksen 29 artiklan mukaan komissio seuraa tukivälineen täytäntöönpanoa ja mittaa 4 artiklassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista niin, että toimien toteutuksen ja tulosten seurannassa käytettävät tiedot kerätään tehokkaasti, tuloksellisesti ja oikea-aikaisesti. Kokonaisuutena arvioiden voidaan kuitenkin katsoa, että *asetukseen sisältyvät kriteerit ovat niin väljät, etteivät ne muodosta tarkkoja rahoituksen käyttöä ohjaavia kriteerejä, joilla rahoitus voitaisiin tehokkaasti ja varmasti ohjata unionin etujen kannalta keskeisimpiin kohteisiin*. Myöntäminen nojautuu jäsenvaltioiden omille ehdotuksille, ja näiden kategorinen torjuminen tai monen kertaan 'leipominen' tulee olemaan vaikeaa. Lisäksi tiukat määräajat suunnitelmien tekemiselle ja rahoituksen käytölle vaikeuttavat suunnitelmien huolellista laatimista ja arvioimista.