Tuomas Ojanen

9.6.2021

Eduskunnan suurelle valiokunnalle

VNS 7/2020 vp Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta

Selonteko perustuslain ja kv. ihmisoikeussopimusten näkökulmasta

1. Valtioneuvoston selonteon mukaisia Suomen EU-politiikan tavoitteita, samoin kuin selonteon lähtökohtia ja keskeisiä painotuksia, voidaan pitää ajankohtaisina, tärkeinä ja perusteltuina. Niistä on lähtökohtaisesti vain myönteistä sanottavana perustuslain ja Suomea velvoittavien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten kannalta.
2. Selonteon mukaan demokratia, oikeusvaltioperiaate sekä perus- ja ihmisoikeudet ovat unionin kaiken toiminnan perusta. Ne on huomioitava kaikessa EU:n ja jäsenvaltioiden toiminnassa samoin kuin muut kansainvälisen oikeuden velvoitteet (s. 5).
3. Tähän peruslinjaukseen on syytä yhtyä ja korostaa samalla selonteon tapaan (s. 5) painokkaasti demokratian, oikeusvaltioperiaatteen ja perus- ja ihmisoikeuksien välisiä keskinäissuhteita ja välitysyhteyksiä: demokratiaa ei voi olla, eikä ihmisoikeuksia voida edistää ja kunnioittaa, jos oikeusvaltioperiaatetta ei noudateta - ja päinvastoin. Tosin esimerkiksi demokratian ja ihmisoikeuksien välinen suhde voi olla myös jännitteinen, varsinkin kun ihmisoikeuksien kunnioittaminen ja suojaaminen voi tarkoittaa rajoituksia etenkin yksinkertaiseen enemmistöön perustuvalle päätöksenteolle. Selvää esimerkiksi on, ettei demokraattisena voida pitää sellaista enemmistöpäätöksentekoa, joka tarkoittaisi tietyn etnisen tai uskonnollisen vähemmistön ihmisoikeuksien loukkaamista. (Ks. tarkemmin demokratian, oikeusvaltion ja perus- ja ihmisoikeuksien välitysyhteyksistä myös esim. Venetsian toimikunnan oikeusvaltion tarkistuslista, 18.3.2016, CDL-AD(2016)007, erit. kappaleet 31-43)
4. Kun selonteon nimenomaisesti perus- ja ihmisoikeuksiin ja oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien kohtien (ks. erit. s. 5-6) ohella otetaan huomioon selonteon muut, varsinkin ilmastoneutraaliuteen ja kestävään kehitykseen liittyvät peruslinjaukset, selonteko asianmukaisesti toteuttaa sitä perustuslain 1 §:n 3 mukaista perustuslaillista toimeksiantoa, että ”Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi”; ja että ”Suomi on Euroopan unionin jäsen”.
5. Selonteon perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät tavoitteet (s. 5-6) ovat linjassa myös sen perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön kanssa, jossa on painotettu perustuslain 1 §:n 3 momentti yhdessä perustuslain 22 §:ssä säädetyn perus- ja ihmisoikeuksien turvaamisvelvollisuuden kanssa merkitsevän, että ”valtioneuvoston tulee osallistua EU-säädösehdotusten valmisteluun tavalla, joka turvaa perus- ja ihmisoikeuksia Suomen lisäksi koko Euroopan unionissa” (PeVL

15/2021 vp, kappale 3, ks. myös PeVL 4/2019 vp, s. 3, PeVL 20/2017 vp, s. 6, PeVL 53/2017 vp, s. 5).

6. Perus- ja ihmisoikeuksien kannalta selonteossa on erityisen myönteistä se, että siinä todetaan yhdenvertaisuuden ja sukupuolten tasa-arvon edistämisen olevan ”Suomelle keskeinen prioriteetti” (s. 5). Tällä yhdenvertaisuuteen ja tasa-arvoon liittyvällä painotuksella on merkitystä myös oikeusvaltioperiaatteen kannalta, etenkin kun esimerkiksi Euroopan neuvoston Venetsia-toimikunnan määrittelemässä oikeusvaltion tarkistuslistassa yhdenvertaisuuteen ja syrjimättömyyteen liittyvät näkökohdat ovat erikseen keskeisesti esillä (ks. Venetsia-toimikunta, oikeusvaltion tarkistuslista, 18.3.2016, CDL-AD(2016)007).
7. Samoin on syytä pitää perusteltuna sitä, että selonteon mukaan ”EU:n perusoikeuskirjantoimeenpanoa on tehostettava sekä EU-tasolla että kansallisesti” ja että ”EU:n liittymisessä Euroopan ihmisoikeussopimukseen on myös edistyttävä” (s. 5). Tämä on linjassa sen kanssa, että Suomi on koko unionijäsenyytensä ajan pyrkinyt johdonmukaisesti edistämään unionin liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ja että Suomi on myös aikoinaan ollut aktiivinen ensin unionin perusoikeuskirjan laatimisessa nimenomaan kattavaksi, perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuutta ilmentäväksi perusoikeuskatalogiksi sekä myöhemmin oikeudellisen sitovuuden – saman oikeudellisen arvon kuin perussopimuksilla (SEU 6 artikla) - tunnustamisessa perusoikeuskirjalle ns. Lissabonin sopimuksella.

***

8. Selonteon merkittävin kritiikille altis piirre on siinä, että selonteko on huomattavan yleispiirteinen ja jää kauttaaltaan verraten korkealle abstraktiotasolle.
9. Etenkin epämääräisiksi jäävät selonteossa esille tuotujen Suomen EU-politiikan tavoitteiden toteuttamiskeinot: millä tavoin Suomi pyrkii konkreettisesti edistämään ja toteuttamaan selonteossa esille tuotujen, sinänsä siis erittäin tärkeiden ja kaikin puolin kannatettavien tavoitteiden saavuttamista?
10. Samoin selonteko jättää toivomisen varaa sen suhteen, mitkä kansalliset, eurooppalaiset tai yleismaailmalliset poliittis-taloudellis-oikeudelliset kehityskulut kenties estävät, hidastavat tai jopa vaarantavat Suomen EU-politiikan keskeisten tavoitteiden saavuttamisen. Selonteossa esimerkiksi vain mainitaan ilman konkreettisempia jatkoerittelyjä sellaiset perustuslain ja perus- ja ihmisoikeuksien kannalta erittäin huolestuttavat kehitystendenssit kuin ”oikeusvaltioperiaatteen rapautuminen tietyissä jäsenvaltioissa” (s. 4) ja nationalismin nousu (s. 3).
11. Selonteko jättää edelleen toivomisen varaa erityisesti perus- ja ihmisoikeuksien kannalta siinä, ettei selonteossa tehdä selkoa siitä, miten kotimaisen perusoikeusjärjestelmän, kansainvälisten ihmisoikeussopimusten sekä unionin perusoikeusjärjestelmän keskinäissuhteet ja ominaispiirteet sekä varsinkin erot suuntaavat ja määrittävät selonteossa esille tuotujen yhteisten arvojen edistämisestä ja toteuttamista.
12. Selonteossa ei myöskään kiinnitetä huomiota perus- ja ihmisoikeuksien *jakamattomuuteen*, so. siihen, että kaikki perus- ja ihmisoikeudet ovat yhtä tärkeitä ja toisistaan riippuvaisia.

13. Nähdäkseni yksi Suomen EU-politiikan erityinen painopiste perus- ja ihmisoikeuksien kentällä tulisikin olla juuri perus- ja ihmisoikeuksien jakamattomuuden korostamisessa ja toteutumisen edistämisessä unionissa. Tällöin Suomen tulisi erityisesti painottaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten oikeuksien (TSS-oikeudet) merkitystä kansalais- ja poliittisten oikeuksien (KP-oikeudet) rinnalla. TSS-oikeudet ja niitä suojaavat kansainväliset sopimukset jäävät kuitenkin edelleen liikaa kansalais- ja poliittisten oikeuksien ja niitä suojaavien sopimusten (etenkin Euroopan ihmisoikeussopimus) katveeseen ja taustalle, vaikka TSS-oikeudet ovat huomattavan tärkeitä paitsi kansalais- ja poliittisten oikeuksien myös demokratian toteutumisen kannalta.
14. Selonteossa painotetaan perustellusti Suomen EU-politikkaa vihreän kasvun vuosikymmenellä, ilmastoneutraalia unionia ja luonnonvarojen kestävää käyttöä. Näitä painotuksia voidaan pitää erittäin perusteltuna myös perustuslain 20 §:ssä ja unionin perusoikeuskirjan 37 artiklassa turvatun ympäristöperusoikeuden kannalta. Se, missä selonteko kuitenkin jättää toivomisen varaa, on sen erittely, miten nämä tavoitteet suhtautuvat esimerkiksi perus- ja ihmisoikeuksiin. Oma käsitykseni on, että jos ilmastomuutosta edes yritetään tehokkaasti torjua, tämä vaatii nykyisten poliittisten ja taloudellisten sekä oikeudellisten järjestelmien, perus- ja ihmisoikeuksien suojajärjestelmät mukaan lukien, perusteellista kriittistä uudelleenarviointia. Sen verran valtaisa haaste ilmastonmuutos on oikeudelle, politiikalle ja taloudelle sekä koko yhteiskunnalle, Suomen EU-politiikka mukaan lukien.

Suomen EU-vaikuttaminen ja kansallisten kantojen valmistelu

15. Suomen EU-politiikan toteuttamisessa on tärkeä merkitys eduskunnan ja valtioneuvoston välisellä yhteistoiminnalla. Viittaan tässä yhteydessä eduskunnan osallistumisesta EU-asioiden kansalliseen valmisteluun suuren valiokunnan ja perustuslakivaliokunnan yhteisseminaarissa 9.6.2021 esittämääni toistamatta sitä tässä (ks. myös alustukseni ppp-diat).
16. Korostan kuitenkin tässäkin tarvetta kehittää sen systemaattista seurantaa, kuinka eduskunnan kannat vaikuttavat EU-säädösehdotusten valmistelussa. Valtioneuvosto voisi esimerkiksi antaa eduskunnalle tietyin määräajoin selvityksen siitä, kuinka eduskunnan kannat – ainakin keskeisimmät niistä – ovat saaneet vaikutusta - tai jääneet saamatta vaikutusta - EU-säädösehdotusten valmistelussa. Erikseen olisi syytä tehdä selkoa eduskunnan kantojen toteutumatta jäämisen syistä.
17. Lisäksi on syytä korostaa tarvetta nykyistä *proaktiivisempaan*, *ennakoivaan* ja *mahdollisimman varhaisessa vaiheessa vaikuttamiseen* EU-säädösehdotusten unionitasoiseen valmisteluun, mikä käytännössä edellyttää tarvetta myös kiinnittää jatkossa entistä enemmän huomiota Suomen EU-politiikan tavoitteiden priorisointiin, jolle perustuslaki ja erityisesti siinä turvatut perusoikeudet, samoin kuin Suomen kansainväliset ihmisoikeusvelvoitteet, määrittävät oikeudelliset peruspuitteet.