Eduskunnan suurelle valiokunnalle

Lausunto asiassa VNS 10/2021 Valtioneuvoston ihmisoikeuspoliittinen selonteko

Kiitän pyynnöstänne lausua Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteosta.

Oikeusvaltiokeskuksesta ja oikeusvaltion määritelmästä

Oikeusvaltiokeskus on aloittanut työnsä viime vuoden syksyllä ja käynnissä on nyt sen ensimmäinen varsinainen toimintavuosi siinä mielessä, että tänä vuonna käynnistyvät meidän ensimmäiset hankkeemme ulkomailla sekä kotimainen monitieteellinen työ. Niin ikään tulemme syksyllä 2022 järjestämään ensimmäiset Oikeusvaltiopäivät, joihin kutsumme jatkossa vuosittain alan toimijoita kuulemaan toistensa työstä, oppimaan kokemuksista ja haastamaan yhdessä itseään ja toisiaan oikeusvaltiotyön mahdollisuuksista mutta myös moninaisista riskeistä ja vaikeuksista.

Keskuksemme perustamisvaiheen selvityksissä viime syksynä kävi ilmi, että oikeusvaltiotyötä on tähän asti tehty usein siiloutuneesti, osittain pistemäisesti ja pohjoismaisessa vertailussa vaatimattomin resurssein. Siksi oikeusvaltiopäivät ovat tärkeä työmetodi oikeusvaltiotyön tavoitteellisuuden ja vaikuttavuuden lisäämiseksi. Näillä päivillä tullaan käsittelemään myös EU:n koordinoimia ja/tai rahoittamia oikeusvaltiohankkeita. Mainittakoon että komissaari Jutta Urpilainen on hyvin keskeisessä roolissa EU:n oikeusvaltiotyössä. Hänen salkussaan ovat mm. oikeusvaltiota edistävät twinning- hankkeet, joiden rahoitusta on merkittävästi lisätty.

Oikeusvaltiokeskus on perustettu ulkoministeriön ja Helsingin Yliopiston välisellä sopimuksella. Ulkoministeriössä asia kuuluu ulkomaankauppa- ja kehitysministeri Skinnarin toimivaltaan ja hän avasi kuluvan vuoden tammikuussa toimintaamme esittelevän aloitusseminaarin. Tuon seminaarin avaussanat ja esitelmät sekä kansainvälisten hankkeidemme esittelyt löytyvät sivuiltamme helsinki.fi/ Oikeusvaltiokeskus.

Oikeusvaltiokeskuksen tehtäväksi on annettu:

1. Edistää oikeusvaltioperiaatteen noudattamista mm. järjestämällä oikeusvaltion vahvistamiseen, lainsäädäntötyöhön ja oikeusvaltioinstituutioiden toimintakyvyn vahvistamiseen tähtäävää neuvontaa, koulutusta, arviointia sekä muuta tarpeellista tukea.

2. Kokoaa yhteen suomalaisen yhteiskunnan oikeusvaltioalan osaajia ja asiantuntijoita eri instituutioista ja yliopistoista sekä tukee heidän verkostoitumistaan.

3. Kokoaa tietoa ja päivittää tietoja ennestään Suomessa harjoitetusta kansainvälisestä oikeusvaltioyhteistyöstä.

4. Osana oikeusvaltiotukea tuottaa tarvittavia, aihealuetta koskevia julkaisuja sekä edistää ja vahvistaa oikeusvaltiokysymyksiin liittyvää tutkimusta ja opetusta sekä yleistä tietoisuutta kansallisesti ja kansainvälisesti.

5. Osallistuu Suomen kansainvälistä oikeusvaltioyhteistyötä koskevien linjausten valmisteluun ja päivittämiseen tarjoamalla asiantuntemusta.

6. Huolehtii Oikeusvaltiokeskuksen toimintaa koskevasta viestinnästä.

7. Järjestää ja koordinoi muuta toimintaa sen mukaisesti kuin johtoryhmässä vuosittain sovitaan.

Oikeusvaltio on määritelty keskuksemme perustamissopimuksessa seuraavasti:

”Oikeusvaltiolla tarkoitetaan yleisesti hallintoa, jossa kaikki, mukaan lukien valtio itse, ovat vastuullisia lain edessä. Oikeusvaltiokäsitys voidaan tiivistää seuraavasti:

1. laillisuus sekä läpinäkyvä ja vastuullinen lainsäädäntöprosessi

2. oikeusvarmuus

3. mielivaltaisuuden kielto

4. oikeussääntöjä soveltavat riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet, myös hallinnollisissa ratkaisuissa

5. ihmisoikeuksien kunnioitus

6. syrjimättömyys ja tasa-arvo lainsäädännössä

Oikeusvaltion kehittämisellä tarkoitetaan erityisesti valtion ja muiden julkisen vallan piiriin kuuluvien toimijoiden toiminnan kehittämistä, joko laajempana kokonaisuutena tai yksittäisen oikeusvaltiosektorin kohdalla.”

Oikeusvaltiokeskuksen käyttämä määritelmä on ristiriidaton sekä Euroopan neuvoston Venetsian komission että Euroopan Unionin Kööpenhaminan kriteerien kanssa, samoin kuin jäljempänä käsiteltävien EU:n tuomioistuimen tuoreiden Unkaria ja Puolaa koskevien tapausten oikeusvaltiomääritelmän kanssa.

EU on vahvistanut oikeusvaltioperiaatteen Euroopan unioista tehdyn sopimuksen 2 artiklassa yhdeksi jäsenvaltioiden yhteisistä arvoista. Sen noudattaminen on myös olennainen ja välttämätön edellytys EU-jäsenyydelle. EU on myös mm. hyväksynyt säännöt, joilla suojataan EU-varoja oikeusvaltioperiaatteen rikkeiltä.

Oikeusvaltiokeskuksen toiminnan, etenkin sen ulkomaisten kehityshankkeiden, kohteena ovat kehittyvät maat. Näistä monien, kuten Länsi-Balkanin ja Keski-Aasian sekä Afrikan oikeusvaltiotyö liittyvät hyvin keskeisesti EU:n laajentumis-, lähialue- sekä ulkopolitiikkaan. EU on erittäin merkittävä toimija näin ollen myös Oikeusvaltiokeskuksen toimialalla.

Jotta Oikeusvaltiokeskus voisi täyttää kaikki perustamissopimuksensa tehtävät, on se seurattava myös EU:n ja Suomen oikeusvaltiokehitystä – ja keskustelua. EU:n oikeusvaltiokehitystä analysoi Helsingin yliopiston oikeustieteellisessä tiedekunnassa juuri nyt erillinen konsortio, Helsinki Rule of Law Forum, joka Valtioneuvoston kanslian strategisen tutkimuksen määrärahoin on tämän kevään aikana julkaisemassa erillisen suomenkielisen raportin EU:n oikeusvaltiokehityksestä.

Oikeusvaltiokeskus ja Rule of Law Forum teemme tiedekunnassamme tiiviisti yhteistyötä. Sen vuoksi olemme lähteneet siitä, että tulemme todenköisesti tukeutumaan Foorumin havaintoihin mm. koskien lukuisia edessä olevia vaikeita EU:n sisäisiä oikeusvaltiokiistoja.

Oikeusvaltioperiaatteen juridisen sisällön ja sitovuuden osalta tällä saralla ajankohtaisinta on EU-tuomioistuimen tuomio tapauksissa C-156/21 Unkari v parlamentti ja neuvosto sekä C-157/21 Puola v parlamentti ja neuvosto, joidenka merkityksen Rule of Law Forumin johtaja professori Juha Raitio on kiteyttänyt siten, että ratkaisu osoittaa, että oikeusvaltio on normatiivinen periaate siinä määrin, että siihen voidaan lainkäytössä ja viranomaistoiminnassa vedota. Tämä vahvistaa sen, ettei oikeusvaltio ole ”vain” monitulkintainen tai mitäänsanomaton ”poliittinen iskulause” tai ”retorinen ilmapallo”

Ohessa suora sitaatti professori Raution VNST- hankkeen raportin tämän hetken version tekstistä, jonka esittämiseen pyysin ja sain luvan:

”EU-tuomioistuin on tulkinnut, että kyseinen ehdollisuusjärjestelmäasetus täyttää oikeusvarmuuden periaatteen vaatimukset ja että jäsenvaltiot kykenevät riittävän tarkasti selvittämään oikeusvaltio-periaatteen keskeisen sisällön. EU-tuomioistuin selkeästi torjui ajatuksen siitä, että oikeusvaltio-periaate olisi siinä määrin monitulkintainen, ettei sillä voitaisi nähdä normatiivista sitovuutta. EU-tuomioistuin toi esiin, että ehdollisuusjärjestelmäasetuksessa viitataan oikeusvaltiollisuuden yhteydessä lainalaisuusperiaatteeseen, oikeusvarmuuden periaatteeseen, toimeenpanovallan väärinkäytön kieltoon, tehokkaan oikeussuojan vaatimukseen ja vallanjako-oppiin, joista kaikista on EU-tuomioistuimen täsmentävää ja selkeyttävää oikeuskäytäntöä. Näin ollen EU-tuomioistuin ei nähnyt perusteita kumota ehdollisuusjärjestelmäasetusta.”

Oikeusvaltiokeskuksen näkökulmasta nämä tuomiot entisestään vahvistavat oikeusvaltioperiaatteen sisältöä ja juridista merkitystä. Käsiteltävänä olevan selonteon osalta voidaan näin myöskin todeta, että sen sivulla 31 käytetyt sanamuodot oikeusvaltiosta ja muissakin kohtaan käytetyt lyhyemmät ilmaisutavat ovat yhteneväiset niin vallitsevan EU-oikeuden kuin Oikeusvaltiokeskuksenkin lähtökohtien kanssa.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on edellytys ihmisoikeuksien turvaamiselle. Oikeus hyvään hallintoon on myös itsenäinen perusoikeus.

Valtioneuvoston ihmisoikeusselonteossa on kiitettävästi nostettu esiin oikeusvaltioperiaatteen tärkeys ihmisoikeuksien toteutumisen edellytyksenä.

Selonteossa on sivulla 11 selkeästi kuvattu, kuinka oikeusvaltioperiaate, demokratia sekä perus- ja ihmisoikeudet ovat kiinteässä keskinäisessä yhteydessä. Ne muodostavat selonteon mukaan yhdessä suomalaisen yhteiskunnan perustan ja Suomi edistää laaja-alaisesti perus- ja ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen yhdensuuntaista ja toisiaan vahvistavaa toteutumista kansallisesti, EU-tasolla sekä kansainvälisesti.

Selonteossa on kiitettävästi kuvattu tämän kokonaisuuden merkitystä mm. kestävälle kehitykselle, digitalisaatiolle, tiedonvälitykselle ja liiketoiminnalle sekä vastuulliselle pakolaispolitiikalle ja muuttoliikkeen hallinnalle. Koska selonteko on ensisijaisesti kirjoitettu ihmisoikeuksien tulokulmasta, on ymmärrettävää, että näissä ylläkuvatuissa tärkeissä liittymäkohdissa ei ole

erikseen nostettu oikeusvaltiota ja hyvää hallintoa esille, mutta saattaisi olla hyvä, että suuri valiokunta omassa lausunnossaan vielä tähdentäisi, että juuri näissä aikamme vaikeimmissa kysymyksissä kestäviä ratkaisuja ei ylipäätään, eikä myöskään ihmisoikeuksien näkökulmasta, saavuteta ilman oikeusvaltioperiaatteen noudattamista.

EU:n perusoikeuskirjassa on sen 41 artiklassa erikseen käsitelty oikeutta hyvään hallintoon yhtenä EU:n perusoikeutena. Olin vuosina 2000–2001 yhdessä edustaja Gunnar Janssonin kanssa Suomen eduskunnan nimittämä jäsen EU:n perusoikeuskonventissa, joka laati mainitun listan EU:n perusoikeuksista. Nykyisin lista on juridisesti sitova osa EU:n perussopimusta. Eduskunnan linjausten mukaisesti me suomalaiset Konventin jäsenet ajoimme tuon 41. artiklan sisällyttämistä perusoikeuslistaan voimakkaasti. Eduskunnan kanta oli yksimielinen ja sen taustalla oli meidän oma vuoden 1995 perusoikeusuudistuksemme, jossa perustuslakiimme 21 pykälään kirjattiin niin ikään tärkeät sanat hyvät hallinosta.

Neuvottelut EU:n perusoikeuskonventissa olivat tämän osalta verrattain vaikeat, mutta lopulta onnistuimme vakuuttamaan konventin selvän enemmistön ymmärtämään, että hyvä hallinto ei ole vain hyve tai toivottu tapa hoitaa asioita, se on myös perusoikeus, joka meistä jokaisen on oikeus odottaa julkisen vallan käyttäjältä.

Oikeusvaltioperiaate ja oikeus hyvään hallintoon on syytä ottaa laajentumispolitiikan keskiöön

Oikeus hyvään hallintoon sekä laajemmin oikeusvaltioperiaate nousivat Perusoikeuskonventin jälkeen seuraavaksi EU-politiikan keskiöön vuoden 2007 Bulgarian ja Romanian jäsenyyteen päättyneiden laajentumisneuvotteluiden sekä vuoden 2013 Kroatian jäseneksi liittymisen yhteydessä. Oikeusvaltiokysymyksillä oli oma osionsa jäsenyysvaatimuksissa ja kunkin maan jäsenyysneuvotteluissa, mutta neuvottelumetodissa oli eräänlainen valuvika, koska oikeusvaltio-osio jäi usein neuvottelujen aivan viimeisiksi auki oleviksi osuudeksi ja poliittiset paineet laajentumisen etenemiseksi johtivat siihen, että osaa tavoitteista ei saavutettu ainakaan kovin kunnianhimoisesti. Bulgarian ja Romanian osalta luotiin erillinen yhteistyö- ja seurantamekanismi, jotta oikeusvaltiotavoitteissa edettäisiin jäsenyyden aikana. Työ on yhä käynnissä.

Seuraavassa laajentumiskierroksessa tästä on opittu ja neuvotteluita aiotaan käydä nyt uudessa prioriteettijärjestyksessä, jossa oikeusvaltiokysymykset ovat keskeisessä osassa heti neuvotteluiden alussa ja vasta niissä riittävästi etenevä jäsenkandidaatti voi päästä neuvotteluissa

muilta osin eteenpäin. Tämä ehdollisuus on todella tärkeää ja palaan tähän lausunnossani vielä seuraavassa korruptiota koskevassa kohdassa.

On tärkeää, että suuri valiokunta seuraa tätä uutta ehdollista ja oikeusvaltioperiaatetta priorisoivaa prosessia tarkoin, jotta tältäkin osin varmistetaan, että oikeusvaltioperiaate otetaan vakavasti heti jäsenyysneuvotteluihin valmistauduttaessa ja niitä käytäessä.

Korruptio on sekä ihmisoikeus- että oikeusvaltiokysymys.

Korruption haitallisuuden mittakaavan ja laaja-alaisuuden ymmärtämistä tarvitaan läpi koko yhteiskunnan. Korruptio heikentää koko kansantalouden menestystä ja vaikeuttaa merkittävästi mm. ilmastonmuutoksen torjuntaa. Erityisen suurta kärsimystä korruptio aiheuttaa yhteiskunnan haavoittuvimmassa asemassa oleville ja keskimääräistä useammin naisille kuin miehille. Näin ollen korruption torjunta itsessään toteuttaa lähes aina Suomen ihmisoikeuspolitiikan painopisteitä.

Korruption torjunnan nostaminen tässä yhteydessä olisi ajankohtaista myös tuoreehkon Euroopan Tilintarkastustuomioistuimen erityiskertomuksen 01/2022 vuoksi. Kertomus on otsikoitu ”EU:n tuki oikeusvaltioperiaatteen edistämiselle Länsi-Balkanilla: perustavanlaatuiset ongelmat istuvat edistämispyrkimyksistä huolimatta sitkeässä”. Tilintarkastustuomioistuin käy tarkastuksessaan läpi useiden satojen miljoonien eurojen hankkeita vuosilta 2014-2020 ja löytää niistä paljon huomautettavaa mm. pitkäjänteisyyden, vaikuttavuuden arvioinnin sekä ehdollisuuden puuttumisen vuoksi.

Painavan kritiikin keskiöön nousee kuitenkin yksi ylitse muiden: kehitettävien maiden poliittisen sitoutumisen puute koskien mm. korruption torjuntaa ja osittain tälle rinnakkainen heikko hallinnon tila. Raportti moittii selkein sanoin myös sitä, ettei työssä korruption kitkemiseksi ollut riittävän vakavasti ymmärretty riippumattoman median ja kansalaisyhteiskunnan merkitystä vallan vahtikoirana. Oikeusvaltiotyötä ei voi tehdä vaikuttavasti, jos korruption kitkeminen ei ole työn keskiössä.

Ihmisoikeuspoliittinen selonteko nostaa hienosti esiin osittain samaa tematiikkaa kuin Tilintarkastustuomioistuin korostaessaan mm. sananvapautta, riippumattoman median toimintaedellytyksiä ja kansalaisyhteiskunnan roolia. Korruptio mainitaan erikseen sivulla 17, kun selonteko kuvailee ihmisoikeuksia edistämään nousseen kansalaistoiminnan kohteena mm.

korruptoituneisuuden. Voisi kuitenkin olla paikallaan, että suuri valiokunta nostaisi mainitun EU:n Tilintarkastustuomioistuimen lausunnon havainnot tässä yhteydessä esille.

Oikeusvaltiokeskuksessa olemme omassa työssämme nostaneet korruption torjunnan yhdeksi keskeisimmäksi teemaksemme sekä itsenäisenä että kaikissa hankkeissa mukana kulkevana ns. läpileikkaavana teemana. Arviomme on, että korruption torjunta laaja-alaisesti on nostettava nykyisitä suurempaan rooliin oikeusvaltiotyössä siksi, että korruptio usein tekee tosiasiassa oikeusvaltiotyön muut ns. klassisemmat osat kuten tuomioistuinten työn tehostamisen tyhjäksi.

EU:n sisäisestä oikeusvaltiotilanteesta ja eri vaihtoehdoista tarttua ongelmiin julkaistaan keväällä Helsinki Rule of Law Forumin raportti, jota kannattaa odottaa.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on noussut laajentumisen lisäksi myös tunnetusti erittäin keskeiseksi kysymykseksi myös nykyisen EU:n sisällä. Teema on ollut useille Suomen hallituksille erittäin tärkeä ja nousi myös Suomen viimeisimmän EU-puheenjohtajuuden keskeiseksi teemaksi. Suuri valiokunta on antanut tälle linjaukselle useaan kertaan tukensa, joten luotan, että asian periaatteellinen merkitys on suurelle valiokunnalle hyvin keskeinen jo monelta vuodelta.

Käynnissä on useita oikeusvaltiokeskusteluja, -kiistoja ja -juttuja niin EU- tuomioistuimessa kuin Euroopan ihmisoikeustuomioistuimessa. EU-parlamentti on useissa lausunnoissaan vaatinut komissiolta terävämpää toiminta suhteessa yksittäisten jäsenmaiden puutteisiin. Ministerineuvoston keskustelut ovat olleet välillä pitkiä ja riitaisia. Oletan, että suurivaliokunta on hyvin perillä monista näistä yksittäisistä kiistoista.

Kokonaisanalyysin esittäminen näistä ristiriidoista ei ole mahdollista valiokuntakuulemisen mittaisessa yhteydessä. Ja edes sen yrittäminen on juuri tällä hetkellä turhaa kahdesta syystä.

Ensimmäinen on jo mainitsemani myöhemmin keväällä julkistettava Helsinki Rule of Law Forumin raportti, jonka kirjoittajat ovat alansa huippuja ympäri Eurooppaa. Hyvää kannattaa odottaa.

Vielä vakavampi syy liittyy käynnissä olevaan julmaan kansainvälisen oikeuden vastaiseen Venäjän käymään hyökkäyssotaan Ukrainassa. Juuri näinä viikkoina en ole nähnyt mielekkääksi lähteä etsimään tuoreimpia lähteitä komission aikeista tai komissiolle esitettävistä vaateista puuttua yksittäisten jäsenmaiden kieltämättä merkittäviinkin oikeusvaltiopuutteisiin. Oikeusvaltiokysymykset EU:n sisällä ovat vakavia, mutta myös kiisteltyjä. Näiden viikkojen aikana

on mielestäni oikein keskityttyä EU-maita yhdistäviin tekijöihin, myös arvopohjaan, ja olla iloinen, että niitä hädän hetkellä löytyy.

Yksi on selvää, yksikään oikeusvaltio ei hyökkää kansainvälisen oikeuden vastaisesti suvereeniin naapurimaahan eikä näin tehdessään vielä samalla syyllisty järkyttäviin sotarikoksiin.

Kotimaisesta oikeusvaltiokeskustelusta

Ihmisoikeuspoliittinen selonteko käyttää yhtenä lähteenään kansainvälistä World Justice Projectin Rule of Law Indexiä, mitä käytämme myös keskuksemme työssä paljon. Kyseinen indeksi auttaa hahmottamaan oikeusvaltioon liittyviä monia elementtejä ja vertailemaan maailman maita myös kokonaiskuvan perusteella. Indexin perusteella Suomen oikeusvaltion tila on yksi maailman parhaista, mutta kuten maailmassa aina muutenkin, tässäkin voi parantaa. Indeksissä Suomen heikoimmiksi osuudet löytyvät sekä rikos- että siviilioikeudellisten juttujen käsittelyssä. Muistakin lähteistä voidaan todeta, että osa rikosjutuista kestää Suomessa luvattoman pitkään ja että siviilijutuissa kuluriskiin liittyy vakavia ongelmia.

Kuten todettu, Oikeusvaltiokeskus keskittyy työssään ennen kaikkea kehittyvien maiden oikeusvaltiokysymyksiin. Tätä työtä ei voi kuitenkaan tehdä ilman perehtyneisyyttä niin kotimaiseen kuin EU-tason kehitykseen. Sen vuoksi pidämme erittäin tervetulleena lakivaliokunnasta lähtöisin olevaa ajatusta, että Suomen oikeusvaltion tilasta on syytä tehdä erillinen selonteko. Vain maa, joka rohkenee katsoa itseään kriittisin silmin, kehittyy vielä paremmaksi. Samasta syystä on ollut tärkeää, että olemme voineet kertoa kansainvälisissä yhteyksissä, että Suomen oikeusministeriö järjesti ensimmäisenä EU-maana syksyllä 2021 erillisen julkisen tilaisuuden Suomen oikeusvaltion tilasta ja EU:n komission 20.7.2021 julkaisemasta oikeusvaltiokertomuksesta, vaikka olimmekin saaneet EU:n komission kesäisessä oikeusvaltiotraportissa hyvän, yhden parhaista, arvioin.

Porthaniassa 3.3.2022

Tuija Brax,
Oikeusvaltiokeskuksen johtaja