Valiokunnan lausunto LaVL 5/2016 vp– E 18/2016 vp

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2016

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston selvitys: Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia 2016 (E 18/2016 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia
- neuvotteleva virkamies Eeva Aittoniemi, oikeusministeriö
- EU-erityisasiantuntija Katja Arenmaa, oikeusministeriö
- maahanmuuttojohtaja, maahanmuutto-osasto Tuomo Kurri, sisäministeriö
- kansainvälisen yhteistyön yksikön päällikkö, evl Mika Rytkönen, sisäministeriö
- professori Kimmo Nuotio

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa käsitellään Suomen EU-politiikan lähtökohdat vuonna 2016 sekä määritellään keskeiset vaikuttamiskohteet. Kyseessä on menettelytavan muutos. Valtioneuvosto on aiemmin esittänyt eduskunnalle kerran vaalikaudessa EU-selonteon. Selontekoja on täydennetty hallituksen vuosittaisilla avaintavoitteilla. Osana tätä prosessia kukin ministeriö on laatinut oman EU-toiminnan ja vaikuttamisen suunnitelman. Lisäksi lakivaliokunnan toimialan osalta oikeusministeriö on jo vuosien ajan toimittanut lakivaliokunnalle puolivuosittain tietoa sen toimialan keskeisistä tavoitteista ja EU-agendasta.

Suomen EU-politiikan strategista suunnittelua on nyt kehitetty niin, että kerran vaalikaudessa laadittu EU-selonteko korvataan vuosittaisella EU-vaikuttamisstrategialla, joka perustuu hallitusohjelmaan. Tarkoituksena on muun muassa varmistaa säännöllisemmin myös eduskunnan vaikutusmahdollisuudet. Strategiatyön osana ministeriöt ovat laatineet oman hallinnonalansa kattavan yksityiskohtaisemman EU-vaikuttamissuunnitelman vuodelle 2016. Nyt käsiteltävä valtioneu-

voston EU-strategia muodostaa ministeriöiden vaikuttamisstrategioiden kanssa perustan vuoden 2016 vaikuttamistyölle. Jatkossa strategian käsittelyä on tarkoitus aikaistaa siten, että kutakin vuotta koskeva strategia laaditaan jo edeltävän vuoden lopulla.

Lakivaliokunta pitää lähtökohtaisesti perusteltuna Suomen EU-politiikan strategisen suunnittelun kehittämistä edellä kuvatulla tavalla niin, että Suomen EU-politiikan keskeisiä kysymyksiä ja tavoitteita voidaan tarkastella nykyistä tiiviimmällä aikavälillä. Eduskunnan vaikutusmahdollisuuksista keskeisin on luonnollisesti edelleen valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoiminta käsiteltävänä olevissa konkreettisissa EU-hankkeissa perustuslain 96 ja 97 pykälien mukaisesti. Valiokunta keskittyy lausunnossaan toimialaansa koskeviin kysymyksiin.

Lakivaliokunta kiinnittää omaan toimialaansa liittyen huomiota siihen, että sen toimialaan kuuluvia oikeusasioita sivutaan strategiassa hyvin ohuesti oikeusasioiden EU-agendan laajuudesta huolimatta. Vaikka ministeriöiden omat vaikuttamisstrategiat muodostavat myös osan kunkin vuoden vaikuttamistyön perustasta, on perusteltua, että jatkossa myös rikos- ja siviilioikeudellisen yhteistyön vakiintuneet peruslinjaukset ja pitkän tähtäimen strategiset periaatteet selkeästi huomioidaan valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa. Lakivaliokunta on tuonut näitä esiin aiemmista valtioneuvoston EU-politiikkaa koskevista selonteoista antamissaan lausunnoissa (ks. esim. LaVL 6/2009 vp ja LaVL 16/2013 vp). On tärkeää, että valtioneuvoston strategiaa laadittaessa tehdään tiivistä yhteistyötä ministeriöiden kanssa, jotta valtioneuvoston ja ministeriöiden EU-vaikuttamisstrategiat sekä perustuslain 96 ja 97 pykälien mukaiset valtioneuvoston kirjelmät ja selvitykset muodostavat johdonmukaisen ja ymmärrettävän kokonaisuuden.

Lakivaliokunta on saanut selvityksen myös oikeusministeriön EU-tavoitteista (Oikeusministeriön tavoitteet Euroopan unionissa Alankomaiden puheenjohtajakaudella 1.1.—30.6.2016, OM 2/829/2016). Oikeusministeriön asiakirja täydentääkin asianmukaisesti valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiaa. Oikeusministeriön asiakirjassa eurooppalaiset perusarvot, kuten perus- ja ihmisoikeussitoumukset, otetaan selkeästi vahvemmin huomioon kuin valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa. Lakivaliokunta painottaakin ihmis- ja perusoikeuksien toteutumisen, seurannan ja valvonnan merkitystä. Asia on erityisen ajankohtainen nykyisessä tilanteessa, jossa sekä EU että jäsenvaltiot kohtaavat uusia haasteita liittyen esimerkiksi maahanmuuttoon ja terrorismiin.

Lakivaliokunta kiinnittää huomiota myös siihen, että koska valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategia ja ministeriöiden vaikuttamissuunnitelmat muodostavat kokonaisuuden, on perusteltua, että ne jatkossa laaditaan mahdollisimman samanaikaisesti ja siten, että valtioneuvoston strategia ja ministeriöiden EU-tavoitteet voidaan myös eduskunnassa tarvittaessa käsitellä yhdessä ja yhtenä kokonaisuutena.

Vastavuoroinen tunnustaminen

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa ei tuoda esiin niin sanottua vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta. Lakivaliokunta korostaa, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen asemaa on tärkeä jatkossakin korostaa EU:n oikeusasioiden yhteistyössä. Kyseinen periaate on 1990-luvulta lähtien ollut se perusta, johon yhteistyö on pohjautunut sekä siviili- että rikosasioissa (ks. esim. LaVL 6/2009 vp ja LaVL 16/2013 vp). 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.

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.

Rikosoikeudellinen yhteistyö

Lissabonin sopimuksella on luotu erityinen aineellista rikosoikeutta koskeva oikeusperusta, SEUT 83 artikla. Lakivaliokunta painottaa aiemmassa lausunnossaan (LaVL 16/2013 vp) esiin tuomiaan rikosoikeudellisen yhteistyön peruslinjauksia, joihin kuuluu muun muassa se, että rikosten tunnusmerkistöjen ja seuraamusten yhdenmukaistaminen jäsenvaltioissa on mahdollista ennen kaikkea silloin, kun kyse on vakavista rajat ylittävistä rikoksista. Tällainen rikollisuuden laji on esimerkiksi terrorismi. Parhaillaan onkin neuvoteltavana terrorismin torjumista koskeva direktiiviehdotus, jota myös lakivaliokunta on käsitellyt (LaVL 1/2016 vp ja LaVL 3/2016 vp). Lakivaliokunta on direktiiviehdotusta koskevissa lausunnoissaan kiinnittänyt huomiota muun muassa perus- ja ihmisoikeusnäkökohtien asianmukaiseen huomioimiseen.

Rikosoikeudellisen lainsäädännön harmonisointi on perusteltua erityisesti silloin, kun sen avulla voidaan konkreettisesti vaikuttaa kiinnijäämisriskiin ja rikosten selvittämiseen. Rikosoikeudellista EU-tason sääntelyä tulee tehdä vain silloin, kun se on välttämätöntä suhteessa suojeltaviin intresseihin ja kun kaikki muut keinot ovat osoittautuneet riittämättömiksi. Rangaistustasojen määrittelyssä tulee puolestaan kunnioittaa jäsenmaiden rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta. Edelleen valiokunta korostaa tutkimustietoon perustuvan kriminaalipolitiikan merkitystä EU:n rikosoikeudellisissa toimissa.

EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön käytännön toteuttamiseen liittyen on myös tärkeää, että neuvoston oikeus- ja sisäasioiden kokoonpanon tulee yleisesti olla vastuussa rikostunnusmerkistöjen ja rangaistusseuraamusten määrittelystä myös muiden EU:n politiikka-alojen lainsäädäntöön sisältyvien rikosoikeudellisten säännösten osalta.

Siviilioikeudellinen yhteistyö

Myös siviilioikeudellisen yhteistyön osalta vastavuoroisen tunnustamisen tulee olla ensisijaista suhteessa jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämiseen, jotta voidaan kunnioittaa jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien eroja. Kansalaisten käytännön elämään liittyvissä rajat ylittävissä tilanteissa oikeustilaa voidaan parantaa esimerkiksi yhtenäistämällä säännöksiä, jotka koskevat tuomioistuimien toimivaltaa ja sovellettavaa lakia (ks. LaVL 6/2009 vp).

Valiokunta kiinnittää siviilioikeudellista yhteistyötä koskevien hankkeiden osalta huomiota siihen, että komission tarkoituksena on vielä tänä vuonna antaa uusi lainsäädäntöehdotus maksukyvyttömyyslainsäädäntöjen harmonisoimiseksi ("Insolvenssi II"). Suomi on aiemmin valtioneuvoston ja eduskunnan yhteistoiminnassa ottanut kantaa komission suunnitelmiin lisätä maksukyvyttömyysmenettelyä koskevien kansallisten lainsäädäntöjen harmonisointia ja suhtautunut harmonisointiin kriittisesti (E 120/2013 vp). Kriittinen kanta on perustunut näkemykseen siitä, 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. Tällaisissa konkreettisissa EU-lainsäädäntöhankkeissa on tärkeää noudattaa EU-vaikuttamisstrategiaan kirjattuja yleistavoitteita sääntelyn toimivuudesta ja vaikutusarvioinnista.

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa maksukyvyttömyysasioihin otetaan kantaa vain EU:ssa rakenteilla olevan pankkiunionin viimeistelyn (s. 11) ja eurooppalaisen talletussuojajärjestelmän rakentamisen (s. 16) näkökulmista. Lakivaliokunta korostaa, että pankkiunioniin ja talletussuojajärjestelmään liittyvässä pankkien maksukyvyttömyystilanteiden tarkastelussa on tärkeää pitää mielessä maksukyvyttömyyslainsäädännön kokonaisuus ja kaikki maksukyvyttömyystilanteisiin liittyvät osapuolet.

Oikeusvaltioperiaate

Valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa nostetaan esiin oikeusvaltioperiaate (s. 21). Strategiassa todetaan Suomen korostaneen eri yhteyksissä tarvetta vahvistaa EU:n yhteisiä arvoja, mukaan lukien oikeusvaltioperiaate. Jotta jäsenvaltioiden välinen yhteistyö toimisi, niiden tulee voida luottaa toistensa oikeusjärjestyksiin. Lakivaliokunta yhtyy strategiassa todettuun näkemykseen. Valiokunta pitää valtioneuvoston tavoin erittäin tärkeänä, että neuvosto ja jäsenvaltiot sitoutuvat säännöllisesti tarkastelemaan oikeusvaltioperiaatteen toteutumista unionin piirissä.

Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyy myös EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Oikeusministeriön EU-tavoiteasiakirjassa (OM 2/829/2016, s. 16) todetaan Suomen pitävän EU:n liittymistä Euroopan ihmisoikeussopimukseen ensiarvoisen tärkeänä. Myös lakivaliokunta pitää liittymistä tärkeänä. EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen parantaa unionin oikeudenkäyttöpiiriin kuuluvien henkilöiden oikeusasemaa.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta esittää,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Valiokunnan lausunto LaVL 5/2016 vp

Helsingissä 22.4.2016

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
varapuheenjohtaja Eva Biaudet r
jäsen Laura Huhtasaari ps
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Emma Kari vihr
jäsen Niilo Keränen kesk
jäsen Mikko Kärnä kesk
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Outi Mäkelä kok
jäsen Mika Niikko ps
jäsen Johanna Ojala-Niemelä sd
jäsen Antti Rantakangas kesk

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto