

Lakivaliokunta

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi perusoikeudet ja arvot -rahoitusohjelman perustamisesta vuosille 2021—2027 ja ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeusalan rahoitusohjelman perustamisesta vuosille 2021—2027

Valtioneuvoston selvitys oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen vahvistamisesta EU:ssa

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (asetus EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta)

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvoston kirjelmä eduskunnalle ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi perusoikeudet ja arvot -rahoitusohjelman perustamisesta vuosille 2021—2027 ja ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeusalan rahoitusohjelman perustamisesta vuosille 2021—2027 (U 60/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava suurelle valiokunnalle.

Valtioneuvoston selvitys oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen vahvistamisesta EU:ssa (E 66/2013 vp): Lakivaliokuntaan on saapunut jatkokirjelmä EJ 18/2018 vp — E 66/2013 vp mahdollisia toimenpiteitä varten.

Valtioneuvoston kirjelmä Eduskunnalle komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (asetus EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta) (U 40/2018 vp): Asia on saapunut lakivaliokuntaan mahdollisia toimenpiteitä varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, valtioneuvoston kanslia
- erityisasiantuntija Inkeri Helenius, oikeusministeriö

Valiokunnan lausunto LaVL 23/2018 vp

- lainsäädäntöneuvos Tia Möller, oikeusministeriö
- professori Päivi Leino-Sandberg

VALTIONEUVOSTON KIRJELMÄT JA JATKOKIRJELMÄ

Ehdotukset

Euroopan komissio on 30 päivänä toukokuuta 2018 antanut asetusehdotukset perusoikeuksien ja arvojen rahoitusohjelman (COM(2018) 383 final) sekä oikeusalan rahoitusohjelman (COM(2018) 384 final) perustamiseksi vuosille 2021—2027. Asetusehdotukset ovat osa Euroopan unionin monivuotisia rahoituskehyksiä vuosille 2021—2027. Asetusehdotusten pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 60/2018 vp).

Euroopan komissio on 2 päivänä toukokuuta 2018 antanut asetusehdotuksen unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (COM(2018) 324 final). Ehdotuksen tavoitteena on luoda mahdollisuutta unionin varojen vastaanottamisen ja käyttämisen sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen välille. Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on komission mukaan moitteettoman varainhoidon ja unionin rahoituksen tuloksellisuuden keskeinen ennakoedellytys. Sillä on myös yhteys unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Ehdotettuun asetukseen sisältyy menettely unionin rahoituksen keskeyttämiseksi, vähentämiseksi tai lykkäämiseksi, jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuu jäsenvaltiossa yleisiä puutteita. Asetukseen sisältyy myös menettely tällaisten toimenpiteiden kumoamiseksi. Asetusehdotusten pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 40/2018 vp).

Valtioneuvoston jatkokirjelmällä (E 66/2013 vp — EJ 18/2018 vp) tiedotetaan eduskuntaa EU:ssa käynnissä olevasta keskustelusta siitä, miten unionissa voitaisiin vahvistaa edelleen oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen seuranta. Keskustelun ja eri toimenpiteiden pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston jatkokirjelmästä ja sen liitteenä olevasta perusmuistiosta.

Valtioneuvoston kanta

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus perusoikeudet ja arvot- rahoitusohjelman perustamisesta vuosille 2021—2027 ja Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus oikeusalan rahoitusohjelman perustamisesta vuosille 2021—2027 (U 60/2018 vp)

Euroopan unioni perustuu länsimaisiin arvoihin, joita ovat muun muassa vapaus ja kansanvalta, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen sekä oikeusvaltioperiaate. On tärkeää, että kaikki unionin jäsenvaltiot ovat täysin sitoutuneita Euroopan unionin perussopimusten noudattamiseen ja näihin arvoihin. Unionin yhteisten arvojen noudattaminen tulee varmistaa. Perusoikeuksia kunnioittava Euroopan oikeuden alue tukee sekä talouskasvua ja investointeja että kansalaisten ja yritysten luottamusta oikeuksiensa toteutumiseen. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvan oikeudellisen yhteistyön edellytyksenä on jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus toistensa järjestelmiin.

Valiokunnan lausunto LaVL 23/2018 vp

Oikeusalan, oikeuksien ja arvojen rahastolla ja siihen sisältyvillä ohjelmilla tuetaan näiden valtioneuvoston toistuvasti korostamien periaatteiden ja tavoitteiden toteuttamista unionissa. Valtioneuvosto suhtautuu myönteisesti komission esitysten tavoitteisiin ja yhtyy komission näkemykseen siitä, että EU-rahoituksella on lisäarvoa yhteisen arvopohjan vahvistamisessa. Myös rahoituskehysten puitteissa on huomioitava oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvat huolet unionissa.

Oikeuksien ja arvojen ohjelma tukee perusoikeuksien myönteistä kehittymistä EU:n alueella. Valtioneuvosto pitää myönteisenä sitä, että ohjelmalla tuetaan perus- ja ihmisoikeuksien sekä kaikille kuuluvien yhdenvertaisten mahdollisuuksien toteutumista samoin kuin edistetään sukupuolten välistä tasa-arvoa ja sukupuolinäkökulman valtavirtaistamista. Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä ohjelman rahoituksen kohdentamista komission esittämällä tavalla lapsiin, nuoriin ja naisiin kohdistuvan väkivallan torjumiseen. Väkivalta aiheuttaa uhkaa heidän fyysiselle ja henkisellemme hyvinvoinnillensa, ja rikkoo vakavasti heidän ihmisoikeuksiaan, kuten oikeus kehitykseen ja koskemattomuuteen.

Valtioneuvosto pitää tärkeänä, että oikeusalan rahoituksella kehitetään unionia vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena edistämällä oikeusviranomaisten rajat ylittävää yhteistyötä ja oikeusvaltioperiaatteen toteutumista sekä tukemalla kansallisten oikeuslaitosten tehostamista. Tämä on tärkeää myös talouskasvun ja sisämarkkinoiden toimivuuden näkökulmasta.

Valtioneuvosto pitää perusteltuna sitä, että nykyisiä hyvin pieniä rahoitusohjelmia yhdistetään ja synergiaetuja muuhun EU-rahoitukseen lisätään, jotta rahoituksen vaikuttavuus vahvistuu.

Valtioneuvosto kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että ehdotetuissa seurantaindikaattoreissa keskitytään pitkälti hankkeisiin liittyvään määrälliseen arviointiin. Indikaattoreita olisi mm. hyvä kehittää ja laajentaa niin, että niiden avulla voisi arvioida myös hankkeiden sisällöllistä vaikuttavuutta. Esitettyjen indikaattoreiden arviointia jatketaan myös muutoin.

Valtioneuvosto arvioi ehdotettua komiteamenettelyä (neuvoa-antava menettely) siitä näkökulmasta, että jäsenvaltioilla tulee jatkossakin olla mahdollisuus vaikuttaa rahoitusratkaisuihin.

Valtioneuvosto jatkaa asetusehdotusten tarkempaa analysointia ja täsmentää kantojaan myöhemmässä vaiheessa.

Komission ehdotusten rahoituksen mitoitukseen otetaan erikseen kantaa osana rahoituskehysneuvottelujen kokonaisuutta.

Euroopan parlamentin ja neuvoston asetusta unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (asetus EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta) (U 40/2018 vp)

Suomi on sitoutunut noudattamaan oikeusvaltioperiaatetta perustuslain, Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvien velvoitteiden mukaisesti. Unionin jäsenenä Suomi on sitoutunut unionin yhteisiin arvoihin.

Valiokunnan lausunto LaVL 23/2018 vp

Euroopan unioni perustuu länsimaisiin arvoihin, joita ovat muun muassa vapaus ja kansanvalta, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen sekä oikeusvaltioperiaate. On tärkeää, että kaikki unionin jäsenvaltiot ovat täysin sitoutuneita Euroopan unionin perussopimusten noudattamiseen ja näihin arvoihin. Unionin yhteisten arvojen noudattaminen tulee varmistaa.

Valtioneuvosto suhtautuu vakavasti unionin perustana olevien arvojen loukkaamiseen tai sen vaaraan ja toimii aloitteellisesti, jotta unionin tason ennakkollisia ja muita mekanismeja kehitettäisiin ja tehostettaisiin. Valtioneuvosto tukee komission keskeistä roolia oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen seurannassa unionissa.

Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista voidaan pitää yhtenä keskeisenä edellytyksenä moitteetoman varainhoidon ja unionin rahoituksen tuloksellisuuden toteutumiseksi. Valtioneuvosto pitää tärkeänä löytää keinoja vahvistaa unionin rahoituksen ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen välistä yhteyttä. Valtioneuvosto korostaa myös tarvetta suojata unionin taloudellisia etuja. Etujen suojaaminen on tärkeää Suomen kaltaisten unionin nettomaksajien kannalta. Komission ehdotus vastaa näihin tarpeisiin. Ehdotuksella voidaan odottaa olevan myös ohjaavaa ja ennaltaehkäisevää vaikutusta.

Jotta asetusehdotuksen mukainen menettely olisi toimiva ja täyttäisi siihen kohdistuvat odotukset, tulee säännösten täyttää selkeyden ja ennustettavuuden vaatimukset. Näin voidaan edistää oikeusvarmuuden ja luottamuksensuojan periaatteiden toteutumista. Myös objektiivisuuden ja jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden toteutuminen on tärkeää.

Asetusta koskevilla neuvotteluilla tulisi harkita, voitaisiinko menettelyn soveltamiskynnystä koskevia säännöksiä täsmentää ja tulisiko jäsenvaltion toiminnassa esiintyvän puutteen olennaisuudelle asettaa vaatimuksia.

Se, että menettelyn soveltamiskynnys olisi matalampi kuin unionin oikeusvaltiotoimintakehyksen soveltamisen osalta, vaikuttaa perustellulta. Näiden menettelyjen suhdetta olisi hyvä arvioida neuvottelujen kuluessa.

Euroopan unionin rahoituksen tuloksellisuuden kannalta on tärkeää, että unionin varojen käytöllä tuetaan talousarvion mukaisten tavoitteiden saavuttamista. Valtioneuvosto pitää hyvänä ehdotuksen taustalla olevaa ajatusta, että toimenpiteet olisi kohdistettava sellaiseen rahoitukseen, jonka tavoitteiden toteutuminen on vaarantunut tai voi vaarantua kyseisen puutteen vuoksi.

Toimenpiteiden tulee olla oikeasuhteisia oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvien yleisten puutteiden luonteeseen, vakavuuteen ja laajuuteen nähden.

Asetusehdotuksen arviointia ja yksityiskohtaisempien kannanottojen muodostamista jatketaan. Valtioneuvosto toimii asetusehdotusta koskevilla Euroopan unionin tason neuvotteluissa ratkaisukeskeisesti ja rakentavasti, jotta ehdotuksen osalta voitaisiin päästä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen vahvistamisen kannalta myönteiseen lopputulokseen.

Valiokunnan lausunto LaVL 23/2018 vp

Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistamista koskevat kehittämistoimet unionissa (E 66/2013 vp — EJ 18/2018 vp)

Suomi noudattaa oikeusvaltioperiaatetta perustuslain, Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvien velvoitteidensa mukaisesti. Suomi on unionin jäsenenä sitoutunut unionin yhteisiin arvoihin.

Hallitusohjelman mukaan EU:n tärkein tehtävä on rauhan, turvallisuuden, vaurauden ja oikeusvaltion turvaaminen maanosassamme.

EU perustuu länsimaisiin arvoihin, joita ovat muun muassa vapaus ja kansanvalta, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen sekä oikeusvaltioperiaate. On tärkeää, että EU:n jäsenvaltiot ovat täysin sitoutuneita EU:n perussopimusten noudattamiseen, näihin arvoihin ja siihen, että niihin kiinnitetään erityistä huomiota myös jäsenyysneuvotteluissa. Unionin yhteisten arvojen noudattaminen tulee varmistaa. Perusoikeuksia kunnioittava Euroopan oikeuden alue tukee sekä talouskasvua ja investointeja että kansalaisten ja yritysten luottamusta oikeuksiensa toteutumiseen. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvan oikeudellisen yhteistyön edellytyksenä on jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus toistensa oikeusjärjestelmiin.

Suomi suhtautuu vakavasti EU:n perustana olevien arvojen loukkaamiseen tai sen vaaraan. EUsopimuksen 7 artiklan mukainen mekanismi ja komission toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi mahdollistavat puuttumisen oikeusvaltioperiaatetta koskevaan uhkaan. On hyvä, että komissio on ottanut mekanismin käyttöön. On kuitenkin tarpeen edelleen vahvistaa keinoja varmistaa unionin yhteisten arvojen kunnioittaminen jäsenvaltioissa. Suomi toimii aloitteellisesti, jotta unionin tason ennakkollisia ja muita mekanismeja kehitettäisiin ja tehostettaisiin. On myös tärkeää löytää keinoja vahvistaa EU:n rahoituksen ja EU:n perusarvojen noudattamisen, erityisesti oikeusvaltioperiaatteen, välistä yhteyttä. Suomi arvioi komission tätä koskevaa toukokuussa 2018 antamaa ehdotusta myönteisessä hengessä. Ehdotukseen otetaan kantaa parhaillaan valmisteltavana olevassa U-kirjelmässä.

Suomi tukee komission keskeistä roolia oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen seurannassa EU:ssa. Komissio aikoo esittää vuonna 2018 aloitteen oikeusvaltioperiaatteen valvonnan vahvistamiseksi EU:ssa.

Vuonna 2014 hyväksytyt päätelmät luovat edelleen toimivat puitteet neuvostossa käytävälle oikeusvaltioperiaatetta koskevalle vuoropuhelulle. Päätelmissä sovittujen vuoropuhelun yleisten periaatteiden, kuten objektiivisuuden, syrjimättömyyden ja kaikkien jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun noudattaminen on keskeistä. Vuoropuhelun tulee jatkossakin perustua puolueettomaan ja näyttöön perustuvaan lähestymistapaan.

Neuvostossa käytävän vuoropuhelun kehittämistä tulee jatkaa. Se tulee vakiinnuttaa säännönmukaiseksi kaikki jäsenvaltiot kattavaksi menettelyksi oikeusvaltioperiaatteen ja muiden yhteisten arvojen kunnioittamisen jatkuvaan seurantaan. Neuvostossa tulisi nykyistä enemmän keskustella oikeusvaltioperiaatteen ja muiden yhteisten arvojen kunnioittamisessa ilmenevistä yleisistä kehityssuunnista EU:ssa, tähän liittyvistä muutoksista, yhteisistä haasteista ja haasteisiin vastaamiseen liittyvistä hyvistä käytänteistä. Yleisten kehityssuuntien tunnistamisen lisäksi neuvostossa

Valiokunnan lausunto LaVL 23/2018 vp

käytävistä temaattisista keskusteluista voidaan saada lisäarvoa oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen vahvistamiseen. Neuvostossa käydyin kunkin vuoropuhelun seuranta on tarpeen tehostaa edelleen.

Neuvoston oikeusvaltioperiaatetta koskevan vuoropuhelun toimintatavat muotoutuvat käytännön kokemuksen kautta ja sitä tulee tarpeen mukaan kehittää jatkossakin saatujen kokemusten pohjalta esimerkiksi seuraavan vuoropuhelun arvioinnin yhteydessä ennen vuoden 2019 loppua, todennäköisesti Suomen seuraavalla EU-puheenjohtajakaudella. Suomi pitää hyvänä oikeusvaltioperiaatetta koskevan neuvoston vuoropuhelun vahvistamista ja suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin, jotka merkitsisivät vertaisarvioinnin kehittämistä.

On mahdollista, että myös muita oikeusvaltioperiaatteen liittyviä kehittämistoimia olisi käsitelty Suomessa toimiessa EU:n puheenjohtajana. Suomen on kaudellaan mahdollista edistää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja yhteisten arvojen kunnioittamista. Näitä arvoja viedään eteenpäin myös Suomen puheenjohtajakaudella Euroopan neuvostossa (marraskuusta 2018 toukokuuhun 2019).

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Euroopan komissio on 30.5.2018 antanut asetusehdotukset perusoikeuksien ja arvojen rahoitusohjelman (COM(2018) 383 final) sekä oikeusalan rahoitusohjelman (COM(2018) 384 final) perustamiseksi vuosille 2021—2027. Asetusehdotukset ovat osa Euroopan unionin monivuotisia rahoituskehyksiä vuosille 2021—2027. Asetusehdotusten pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 60/2018 vp). Asetusehdotuksilla perustettavat rahoitusohjelmat muodostavat uuden oikeusalan, oikeuksien ja arvojen rahaston, jonka tavoitteena on EU-lainsäädännön tehokas ja yhdenmukainen täytäntöönpano ja soveltaminen sekä avointen ja demokraattisten yhteiskuntien ylläpitäminen, kansalaisten luottamuksen lisääminen Euroopan unioniin sekä oikeusvaltioperiaatteen pohjalle rakentuvan eurooppalaisen oikeuden alueen luomisen edistäminen. Asetusehdotukset ovat osa laajempia toimia varmistaa unionin yhteisten arvojen kunnioittaminen jäsenvaltioissa.

Euroopan komissio on 2.5.2018 antanut asetusehdotuksen unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (COM(2018) 324 final). Ehdotuksen tavoitteena on luoda ehdollisuutta unionin varojen vastaanottamisen ja käyttämisen sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen välille. Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on komission mukaan moitteettoman varainhoidon ja unionin rahoituksen tuloksellisuuden keskeinen ennakoedellytys. Sillä on myös yhteys unionin taloudellisten etujen suojaamiseen. Ehdotettuun asetukseen sisältyy menettely unionin rahoituksen keskeyttämiseksi, vähentämiseksi tai lykkäämiseksi, jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuu jäsenvaltiossa yleisiä puutteita. Asetukseen sisältyy myös menettely tällaisten toimenpiteiden kumoamiseksi. Asetusehdotusten pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston kirjelmästä (U 40/2018 vp).

Valtioneuvoston jatkokirjelmällä (E 66/2013 vp — EJ 18/2018 vp) tiedotetaan eduskuntaa EU:ssa käynnissä olevasta keskustelusta siitä, miten unionissa voitaisiin vahvistaa edelleen

Valiokunnan lausunto LaVL 23/2018 vp

oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen seuranta. Keskustelun ja eri toimenpiteiden pääasiallinen sisältö ilmenee valtioneuvoston jatkokirjelmästä ja sen liitteenä olevasta perusmuistiosta.

Valtioneuvoston kirjelmä perusoikeuksien ja arvojen sekä oikeusalan rahoitusohjelmista (U 60/2018 vp) sekä kirjelmä asetusehdotuksesta EU:n talousarvion suojaamiseksi oikeusvaltiopuutteilta (U 40/2018 vp) liittyvät kumpikin osaltaan yleiseen keskusteluun eri keinoista oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen seurannasta ja turvaamisesta (E 66/2013 vp — EJ 18/2018 vp). Tämän vuoksi valiokunta on päättänyt yhdistää mainittujen asioiden käsittelyn. Lakivaliokunta lausuu asetusehdotuksista sekä valtioneuvoston jatkokirjelmästä oman toimialansa osalta seuraavaa.

Oikeusvaltioperiaate on yksi niistä keskeisistä arvoista, joihin unioni perustuu. Periaatteen kunnioittaminen on unionisopimuksen 49 artiklan mukaisesti unionijäsenyyden ennakkoehto. Oikeusvaltioperiaate on kirjattu unionisopimuksen johdanto-osaan ja sen 2 artiklaan sekä Euroopan unionin perusoikeuskirjaan. Lisäksi periaatteeseen viitataan unionisopimuksen 7 artiklassa. Oikeusvaltioperiaatteen keskeisiä elementtejä on muun muassa tuomioistuinten riippumattomuus ja itsenäisyys suhteessa lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaan. Myös tuomioistuinvalvonnan tehokkuus on oikeusvaltion erottamaton osa. Muun muassa perusoikeuskirjan 47 artikla sisältää määräykset oikeudesta tehokkaihin oikeussuojakeinoihin ja puolueettomaan tuomioistuihin. Oikeusvaltioperiaate on tärkeä paitsi kansalaisten myös yritystoimintaan liittyvien aloitteiden sekä innovaatioiden ja investointien kannalta.

Erityistä konkretiaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden ja oikeusvaltioperiaatteen merkitykseen tuo EU:n jäsenvaltioiden välisessä oikeudellisessä yhteistyössä sovellettava vastavuoroisen tunnustamisen periaate. Jäsenvaltiot nojautuvat unionin oikeutta soveltaessaan sille oletukselle, että muut jäsenvaltiot noudattavat perusoikeuksia, eivätkä voi poikkeuksellisia tapauksia lukuun ottamatta tarkastaa, onko toinen jäsenvaltio tosiasiaassa kunnioittanut tietyssä konkreettisesti tapauksessa unionin takaamia perusoikeuksia. Lakivaliokunta onkin vakiintuneesti korostanut ja muistuttanut, että vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvan oikeudellisen yhteistyön edellytyksenä on jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus toistensa oikeusjärjestelmiin (esim. LaVL 2/2018 vp, LaVL 1/2017 vp, LaVL 5/2016 vp). Valiokunta toteaa, että mikäli luottamus toisten jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja oikeusvaltion toimintaan horjuu, rapautuu koko vastavuoroisen tunnustamisen periaate ja sen myötä siihen perustuva viranomaisten välinen oikeudellinen yhteistyö. Luottamuksen horjuminen ei vaikuta pelkästään viranomaisten väliseen yhteistyöhön vaan myös yritysten ja yksityisten toimintaan rajat ylittävissä tilanteissa. Tämän vuoksi oikeusvaltion turvaaminen jäsenvaltioissa erilaisin saavutettavissa olevin keinoin on äärimmäisen tärkeää koko unionin toiminnan ja siellä toimivien yritysten sekä kansalaisten kannalta.

Eräänä merkinä keskinäisen luottamuksen alkaneesta rapautumisesta on tapaus (asia C-216/18 PPU), jossa EU:n tuomioistuin katsoi vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta ilmentävän instrumentin eli eurooppalaisen pidätysmääräyksen (EAW) osalta, että oikeusviranomaisen tulee poikkeuksellisesti pidättäytyä pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta, jos sen arvion mukaan on olemassa todellinen riski, että kyseessä olevan henkilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin loukattaisiin.

Valiokunnan lausunto LaVL 23/2018 vp

Vaikka edellä mainittu tapaus on valiokunnan mielestä valitettava ilmentymä keskinäisen luottamuksen alkaneesta rapautumisesta, on se kuitenkin eräs osoitus siitä, että oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa myös EU-tuomioistuimella on merkittävä ja käytännössä yhä kasvava rooli. Komission kanteiden ja jäsenvaltioiden eri lainsäädäntöinstrumentteja koskevien ennakkoratkaisupyyntöjen kautta oikeusvaltioperiaatteen liittyviä linjauksia hahmottuu EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Tämä on merkityksellistä paitsi yleisesti, mutta erityisesti tilanteessa, jossa poliittisissa prosesseissa ei syystä tai toisesta päästä eteenpäin. Valiokunta pitää EU-tuomioistuimen roolia oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa erittäin tärkeänä.

Valtioneuvoston kirjelmästä (U 40/2018 vp, s. 4) ja jatkokirjelmän (EJ 18/2018 vp) liitteenä olevasta muistiosta ilmi käyvin tavoin oikeusvaltioperiaatteen noudattamista seurataan unionissa erilaisilla välineillä. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet käymään neuvostossa säännöllisesti vuoropuhelua oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi ja turvaamiseksi. Komission 11 päivänä maaliskuuta 2014 antama tiedonanto uudesta EU:n toimintakehyksestä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi (COM(2014) 158 final) (jäljempänä unionin oikeusvaltiotoimintakehys) sisältää ns. varhaisvaroitusjärjestelmän niitä tilanteita varten, joissa oikeusvaltioperiaatteen kohdistuu jäsenvaltiossa järjestelmätason uhka. Vakavimpia tilanteita varten on käytettävissä unionisopimuksen 7 artiklan mukainen menettely. Menettelyn ensimmäisessä, ns. ennaltaehkäisevässä vaiheessa voidaan todeta, että on olemassa selvä vaara, että jäsenvaltio loukkaa vakavasti unionisopimuksen 2 artiklassa vahvistettuja unionin perusarvoja. Menettelyn toiseen vaiheeseen sisältyy sanktioiden mahdollisuus. Sitä sovelletaan, jos jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja pysyvästi edellä mainittuja arvoja.

Unionissa on suunnitteilla myös muita hankkeita oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen vahvistamiseksi. Komission työohjelmassa vuodelle 2018 (COM(2017) 650 final) on kirjaus loka-marraskuussa 2018 annettavasta aloitteesta oikeusvaltioperiaatteen valvonnan vahvistamiseksi. Lakivaliokunnan saaman selvityksen mukaan kyseinen aloite annetaan kuitenkin vasta vuoden 2019 puolella. Lisäksi neuvosto aikoo arvioida oikeusvaltiovuoropuheluaan uudelleen vuoden 2019 loppuun mennessä ja samalla arvioida sen muuttamista vuotuiseksi vertaisarvioinniksi. Oma merkityksensä on myös unionin jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimintaa arvioivalla vuosittain annettavalla oikeusalan tulostaululla.

Eräs oikeusvaltion turvaamiseen liittyvä aloite on tässä lausunnossa käsiteltävä asetusehdotus unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (U 40/2018 vp). Lakivaliokunta pitää ehdotusta periaatteellisesti tärkeänä. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää tärkeänä tavoitetta luoda ehdollisuutta unionin varojen vastaanottamisen ja käyttämisen sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen välille. Selvää on, että joissakin kirjelmässäänkin kuvatuissa oikeudellisissa kysymyksissä, mukaan lukien sääntelyn selkeys, tulee neuvotteluissa varmistaa se, että säännökset täyttävät selkeyden ja ennustettavuuden vaatimukset. Myös objektiivisuuden ja jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteiden toteutuminen on tärkeää. Kaiken kaikkiaan asetusehdotus on kuitenkin yksi tärkeä osa keinovalikoimassa, jolla pyritään oikeusvaltion turvaamiseen, ja valiokunta pitää siitä käytäviä neuvotteluita tärkeinä.

Edelleen eräs lisätoimenpide osana kokonaisuutta ja pyrkimyksiä oikeusvaltion turvaamiseen on myös tässä lausunnossa käsiteltävät asetusehdotukset perusoikeuksien ja varojen rahoitusohjel-

Valiokunnan lausunto LaVL 23/2018 vp

masta sekä oikeusalan rahoitusohjelmasta (U 60/2018 vp). Ohjelmista voidaan tukea esimerkiksi viranomaisten koulutusta ja kansalaisjärjestöjä. Lakivaliokunta pitää tässä tarkoitettuja rahoitusohjelmia tärkeinä paitsi itsenäisenä hankkeenaan myös osana eri toimenpiteitä oikeusvaltion turvaamiseksi. Rahoitusohjelmilla voidaan SEUT 7 artiklassa tarkoitettujen ja muiden sanktiomenetelmien sijasta tai lisäksi vaikuttaa oikeusvaltiokehitykseen eräällä tavalla jäsenvaltioiden sisältä niiden itsensä ja kansalaisyhteiskunnan kautta.

Ehdotetun perusoikeuksien ja arvojen -ohjelman arvioitu budjetti vuosille 2021—2027 on noin 570 miljoonaa euroa vuoden 2018 kiintein hinnoin. Ehdotetun oikeusalan ohjelman arvioitu budjetti vuosille 2021—2027 on puolestaan noin 271 miljoonaa euroa vuoden 2018 kiintein hinnoin. Valiokunta ei pidä rahoitusohjelmien euromäärää kovin suurena ottaen huomioon asian periaatteellinen tärkeys. Lisäksi valiokunta painottaa, että rahoitusohjelmien suuruutta koskevassa arvioinnissa ei ole merkityksellistä yksinomaan se, minkä suuruinen osa rahoituksesta lopulta kohdistuu suoraan Suomeen. Yhtä olennaista on, että rahoituksella tuetaan kehitystä niissä jäsenvaltioissa, joissa oikeusvaltion turvaamisen tarve on ilmeisempi. Edellä vastavuoroisen tunnustamisen ja keskinäisen luottamuksen osalta selostetuista syistä tasapainoinen oikeusvaltiokehitys koko unionin alueella on keskeistä myös Suomen näkökulmasta yritystoiminnan, investointien ja kansalaisten sekä viranomaisyhteistyön kannalta. Valiokunta kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että käytännön vaikuttavuuden kannalta on tärkeää, että rahoituksen hakemisen esteeksi ei saa muodostua liiallinen hallinnollinen taakka ja byrokratia.

Kaiken kaikkiaan lakivaliokunta pitää kaikkia edellä selostettuja oikeusvaltion turvaamiseen tähtäävän kokonaisuuden eri elementtejä periaatteellisesti tärkeinä osina ja keinoina oikeusvaltion sekä Euroopan unionin toiminnan ja tulevaisuuden sekä siellä toimivien yritysten ja kansalaisten kannalta. EU-tuomioistuimen kasvavan roolin lisäksi komissiolla on erittäin suuri merkitys oikeusvaltion toiminnan seurannassa. Onkin tärkeää, että komissio toimii tehokkaasti tässä tehtävässään.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Lakivaliokunta ilmoittaa,

että se yhtyy asiassa edellä esitetyin vähäisin täydennyksin valtioneuvoston kantaan.

Helsingissä 17.10.2018

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Kari Tolvanen kok
jäsen Eeva-Johanna Eloranta sd
jäsen Katja Hänninen vas
jäsen Johanna Karimäki vihr

Valiokunnan lausunto LaVL 23/2018 vp

jäsen Pia Kauma kok
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Antero Laukkanen kd
jäsen Hanna-Leena Mattila kesk
jäsen Ilmari Nurminen sd
jäsen Juha Pylväs kesk
jäsen Veera Ruoho kok
jäsen Mari-Leena Talvitie kok
jäsen Ville Tavio ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Mikko Monto

Valiokunnan lausunto LaVL 23/2018 vp
Eriävä mielipide

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

U-kirjelmissä U 40/2018 vp ja U 60/2018 vp käsitellään komission ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (asetus EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta), sekä ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi perusoikeudet ja arvot -rahoitusohjelman perustamisesta vuosille 2021—2027 ja ehdotusta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi oikeusalan rahoitusohjelman perustamisesta vuosille 2021—2027.

Itsenäisen valtion ulkopuolelta on hyvin vaikeaa kommentoida pätevästi oikeusvaltioperiaatteen toteutumista, koska ulkopuolisen toteuttama tarkkailu ja ymmärrys kokonaistilanteesta on aina osittaista ja puutteellista. Oikeusvaltioperiaatteen tarkkailussa valtion ulkopuolelta käsin pitäisi nousta omien valtiollisten rajoitteiden ja tottumusten yläpuolelle. Toisaalta tällöinkään ei toteutuisi kokonaisvaltainen puolueeton arviointi, koska paras asiantuntemus valtion oikeusjärjestelmästä ja hallinnosta on joka tapauksessa kyseisessä valtiossa itsessään.

Suomen eduskunta ei ole kuullut asetusehdotukseen johtaneen erimielisyyden osallisten jäsenvaltioiden hallitusten kantoja, mikä johtaa *audiatur et altera pars* -oikeusperiaatteen loukkaamiseen. Kyseessä on kaikkien näkökulmien kuulemisen periaate, jota ilman kyseessä oleva oikeusvaltioperiaate ei toteudu. On huolestuttava suunta, että nykyinen EU-johtoinen lainsäädäntövalta on tehnyt jäsenvaltioiden parlamenteista kumileimasimia, jotka poliittisen painostuksen vuoksi vain harvoin muodostavat komission ehdotuksia vastustavia kantoja.

Ehdotus selkeästi edistää EU:n pyrkimyksiä vallan keskittämiseen. Näitä pyrkimyksiä ei tule sallia, koska ne loukkaavat kansallista demokratiaa ja suvereniteettia.

EU:n entistä vahvempi puuttuminen ja vastustus suvereenien jäsenvaltioiden demokraattisesti valittujen hallitusten päätöksiä kohtaan, vaikkakin myös puuttumista puoltavia näkökulmia olisi olemassa, johtaa jäsenvaltioiden itsemääräämisoikeuden kannalta vaaralliseen asiantilaan.

EU:n tulee mukautua siihen, että itsenäiset kansallisvaltiot voivat tehdä päätöksiä, jotka ovat vastoin EU-liittovaltion keskusjohdon intressejä.

EU-liittovaltion perustavanlaatuisen vallankäytön laajenemista ei voi hyväksyä kansallisen edun näkökulmasta. Suomen etu olisi, että neuvottelut asetuksesta EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta lopetetaan.

Käsittelyssä on myös asetusehdotus, jolla perustettaisiin perusoikeuksia ja arvoja koskeva EU:n rahoitusohjelma sekä oikeusalan rahoitusohjelma vuosille 2021—2027.

Ehdotuksen taustojen selostuksessa todetaan: ”Oikeus- ja sisäasiat ovat yksi EU:n nopeimmin kehittyviä toimialueita.” Suomen itsemääräämisoikeuden kannalta eduskunnan valiokuntineen tuli-

Valiokunnan lausunto LaVL 23/2018 vp
Eriävä mielipide

si olla varuillaan sen suhteen, että oikeusasiat ovat saaneet merkittävän aseman Euroopan unionissa. Unionin kehitys kulkee suuntaan, joka ei palvele Suomen kansallista etua.

Euroopan unionin tärkeimpänä tehtävänä tulee olla yhdistää jäsenvaltioiden taloudelliset edut ja täten ylläpitää rauhaa jäsenvaltioiden kansakuntien välillä. Suomen tulee sallia vain minimimäärä uutta sääntelyä ja integraatiota.

Komissio ehdottaa perusoikeuksien ja arvojen ohjelmalle yhteensä noin 570 miljoonan euron rahoitusta vuoden 2018 kiintein hinnoin. Oikeusohjelman arvioitu budjetti vuosille 2021—2027 on puolestaan noin 271 miljoonaa euroa vuoden 2018 kiintein hinnoin. Oikeuksia ja arvoja tukevalle rahastolle ehdotetaan siis yhteensä noin 841 miljoonaa euroa vuoden 2018 kiintein hinnoin. Rahoilla mm. tuetaan ihmisoikeusjärjestöjen toimintaa ja erityisesti niitä järjestöjä, jotka toiminnallaan edistävät EU-lainsäädännön ja EU:n perusoikeuskirjan toimeenpanoa.

Rahoituksessa pitää varmistaa tasapuolisuus. EU-kriittisyys ei saa olla järjestöille este rahoituksen saamiselle.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 17.10.2018

Ville Tavio ps