

LAKIVALIOKUNNAN LAUSUNTO 6/2009 vp

Valtioneuvoston selonteko EU-politiikasta

Suurelle valiokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 16 päivänä huhtikuuta 2009 lähettäessään valtioneuvoston selonteon EU-politiikasta (VNS 4/2009 vp) käsiteltäväksi suureen valiokuntaan samalla päättänyt, että muut erikoisvaliokunnat voivat halutessaan antaa lausuntonsa suurelle valiokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- EU-asiantuntija Lauri Tierala, valtioneuvoston kanslia
- yksikön johtaja, lainsäädäntöneuvos Jaana Jääskeläinen, oikeusministeriö
- erityisasiantuntija Kalle Kekomäki, sisäasiainministeriö
- professori Kimmo Nuotio.

Lisäksi kirjallisen lausunnon on antanut

- oikeustieteen lisensiaatti Eira Kuisma.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Perustelut

Valtioneuvoston selonteossa käsitellään EU-jäsenyyden merkitystä Suomelle, määritellään Suomen EU-politiikan peruslinjaukset ja keskeiset tavoitteet sekä käsitellään keinoja kehittää Suomen EU-vaikuttamista. Selonteossa visioidaan myös kauaskantoisempia näkemyksiä Euroopan unionin kehittämiseksi ja tahtotilaa 2020-luvulle.

Lakivaliokunta pitää selontekoa periaatteelliselta kannalta tärkeänä. Suomen EU-politiikkaa ja tahtotilaa on tarpeen määrittää myös pitkällä tähtäimellä. Valiokunta keskittyy launnessaan toimialaansa koskeviin kysymyksiin.

Yhteistyö oikeus- ja sisäasioissa

Valtioneuvoston selonteossa käsitellään EU:n eri toimialoja suhteellisen yleisellä tasolla. EU:n oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä olisi kuitenkin

ollut perusteltua käsitellä laajemmin, sillä kyseisellä toimialalla on 1990-luvulta lähtien tapahtunut huomattavaa edistymistä. Oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöstä on tullut unionissa keskeinen toimiala. Laajempaa käsittelyä puoltaa myös se, että oikeus- ja sisäasioiden yhteistyöhön liittyy erityispiirteitä, kuten toimivaltakysymykset ja oikeusjärjestysten erilaisuus, jotka tulevat säilymään Lissabonin sopimuksen voimaantulon jälkeenkin. Tasapainoinen EU-politiikka edellyttää kyseisten erityispiirteiden huomioon ottamista.

Selonteossa esitetyin tavoin lakivaliokunta katsoo, että vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen asemaa on tärkeä korostaa jatkossakin EU:n oikeusasioiden yhteistyössä. Kyseinen periaate on 1990-luvulta lähtien ollut se perusta, johon yhteistyö on pohjautunut sekä siviili- että rikosasioissa. Se, että tuomiot ja päätökset voivat liikkua mahdollisimman vapaasti jäsenval-

tioiden välillä, nopeuttaa ja yksinkertaistaa kansalaisten oikeuksiin pääsemistä ja niiden toteuttamista ilman, että jäsenvaltioiden aineellisia säännöksiä on tarpeen yhtenäistää. Vastavuoroisen tunnustamisen periaate edellyttää kuitenkin toteutuakseen jäsenvaltioiden luottamusta toistensa järjestelmiin. Tämän vuoksi on tärkeä kiinnittää huomiota myös toimenpiteisiin, joilla tätä luottamusta voidaan vahvistaa.

Selonteon mukaan on myös tunnistettava ongelmat, jotka voidaan parhaiten ratkaista lähentämällä jäsenvaltioiden lainsäädäntöjä. Valiokunta korostaa, että jäsenvaltioiden lainsäädäntöjen lähentämisen tulee olla vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen nähden toissijainen. Tällä tavoin kunnioitetaan jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien ja perinteiden eroja, jotka erityisesti siviili- ja rikosoikeuden alalla voivat olla huomattavia. Esimerkiksi perheoikeudellisissa kysymyksissä jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmien erot voivat rajat ylittävissä tilanteissa aiheuttaa kansalaisille oikeudellista epävarmuutta ja ennakoimisvaikeuksia. Oikeustilaa voidaan tarvittaessa parantaa esimerkiksi yhtenäistämällä säännöksiä, jotka koskevat tuomioistuimien toimivaltaa ja sovellettavaa lakia.

Sisäistä turvallisuutta käsitellään selonteossa lähinnä konkreettisten uhkien ja niiden vastatoimien kannalta. Sisäinen turvallisuus on kuitenkin tätä laajempi kokonaisuus, ja siinä tulisi lisäksi korostaa muun muassa rikosten ennaltaehkäisyä. Turvallisuus rakentuu osaltaan myös luottamuksen sekä viranomaisten ja oikeusjärjestyksen hyväksyttävyyden varaan. Tämän vuoksi on kiinnitettävä huomiota oikeusturvan ja muiden perusoikeuksien sekä oikeusvaltion periaatteiden toteutumiseen samoin kuin sosiaalisiin oikeuksiin ja yleensä hyvinvointiin liittyviin kysymyksiin. Mainittujen periaatteiden tulisi toteutua paitsi unionin toimissa myös kaikissa jäsenvaltioissa. Edellä esitettyyn viitaten valiokunta katsoo, että Suomen tulisi EU:ssa pyrkiä edistämään laaja-alaista näkemystä sisäisestä turvallisuudesta. EU:n rikosoikeudellisissa toimissa on myös tärkeää korostaa kriminaalipolitiikan ja siihen liittyvän tutkimustiedon merkitystä. Lakivaliokunnan mielestä edellä

mainittujen asioiden edistäminen EU:n tasolla sopii luontevasti Suomelle ja muille Pohjoismaille. Pohjoismaiden yhteistä arvopohjaa tulisi hyödyntää ja edistää EU:n tason toimissa mahdollisimman aktiivisesti.

Lakivaliokunta myös toteaa, että vaikka selonteko on riippumaton Lissabonin sopimuksen voimaantulosta, kyseinen sopimus merkitsee voimaan tullessaan suuria muutoksia oikeusasioiden yhteistyössä. Rikosoikeudellisessa yhteistyössä niin kutsuttu pilarijako poistuu ja yhteistyö siirretään osaksi unionin oikeudellista kehystä. Tämä merkitsee muun muassa komission aloiteoikeutta, määräenemmistöpäätöksiä neuvostossa, Euroopan parlamentin roolin vahvistumista ja EU:n tuomioistuimen toimivallan laajentumista. Lissabonin sopimus mahdollistaa tietyillä edellytyksillä määräenemmistöpäätökset myös perheoikeudellisissa asioissa. Valiokunta on aikaisemmissa yhteyksissä korostanut, että määräenemmistöpäätöksiin siirtyminen voi olla mahdollista vain painavista syistä ja selvästi rajatuissa kysymyksissä, koska perheoikeudellinen lainsäädäntö on vahvasti sidoksissa jäsenvaltioiden arvoihin ja perhekäsityksiin.

Yhteisöllisyyden lisääntyminen Lissabonin sopimuksen myötä tuo siten oikeusasioihin uusia haasteita. Toisaalta yhteisöllisyyden lisääminen antaa mahdollisuuksia unionin lainsäädännön oikeudellisen laadun parantamiseen. Haasteet ja mahdollisuudet sekä tarvittavat priorisoinnit on tärkeä ottaa huomioon kehitettäessä Suomen EU-linjaa ja vaikuttamista. Tämän vuoksi lakivaliokunta katsoo, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta koskevalle kansalliselle EU-politiikalle on tarpeen suunnitella täsmällinen strategia. Strategian suunnittelun tulisi olla mahdollisimman avointa ja pohjautua sekä substanssi- että EU-asioiden osaamiseen samoin kuin poikkihallinnolliseen edustavuuteen.

Eritiäinen integraatio

Selonteon mukaan Suomi pitää tiettyjen edellytysten vallitessa tiiviimpää yhteistyötä parempana vaihtoehtona kuin yhteistyön siirtymistä toimielinjärjestelmän ulkopuolelle epäviral-

lisiin ryhmiin. Suomen oman vaikutusvallan takia on tärkeää olla mukana kaikessa olennaisessa yhteistyössä, mutta eriytyvää integraatiota koskevat hankkeet arvioidaan tapauskohtaisesti.

Lakivaliokunta on käsitellyt tiiviimpään yhteistyöhön siirtymistä perheoikeuden alalla niin kutsutun Bryssel IIa-asetuksen (EY N:o 2201/2003) muuttamista koskevan asetusehdotuksen yhteydessä. Kyseisen ehdotuksen tarkoituksena on muun muassa ratkaista se, minkä valtion lakia sovelletaan kansainväliseen avioeroon. Arvoerojen vuoksi asetusehdotuksen käsittely ei ole ollut helppoa eikä se ole edistynyt normaalissa lainsäädäntömenettelyssä. Esille on noussut mahdollisuus siirtyä tiiviimpään yhteistyöhön. Valiokunta on asetusehdotusta koskevassa lausunnossaan (LaVL 6/2008 vp) katsonut, että kyseisessä asetusehdotuksessa tiiviimpään yhteistyöhön liittyy sekä periaatteellisia että oikeudellisia ongelmia. Tiiviimmän yhteistyön käyttö voi johtaa siihen, että EU:n sisälle muodostuu erilaisia, muun muassa uskonnollisiin perinteisiin pohjautuvia liittoutumia. Yhteistyön käyttäminen voisi myös luoda ennakkotapauksen suhteessa muihin yksimielisyysvaatimuksen piirissä oleviin perheoikeudellisiin toimenpiteisiin. Toisaalta tiiviimpi yhteistyö kyseisessä asetusehdotuksessa voi vaikuttaa, ainakin välillisesti, myös sellaisiin jäsenvaltioihin, jotka jäävät yhteistyön ulkopuolelle. Tämä taas puoltaisi sitä, että Suomi on mukana päättämässä säännösten sisällöstä, jolloin on mahdollista

myös edistää pohjoismaisia perheoikeudellisia arvoja.

Edellä esitetyn valossa valiokunta katsoo, että tiiviimpää yhteistyötä on tärkeä arvioida huolella ja tapauskohtaisesti. Sekä osallistumiselle että ulkopuolelle jäämiselle tulee olla vahvat perusteet. Perheoikeudellisissa asioissa tiiviimmän yhteistyön käytölle tulee olla korkea kynnys.

Suomen EU-vaikuttaminen

Selonteossa käsitellään myös sitä, miten Suomen tavoitteisiin pyritään. Lakivaliokunta korostaa selonteon tavoin eduskunnan ja valtioneuvoston tiivistä yhteistoimintaa, joka on vahvuus Suomen EU-politiikassa. Valiokunta myös yhtyy selonteon mukaisesti siihen, 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. Lisäksi valiokunta viittaa siihen, mitä edellä on mainittu kansallisen strategian laatimisesta Suomen EU-vaikuttamisen kehittämiseksi vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alalla.

Lausunto

Lausuntonaan lakivaliokunta esittää,

että suuri valiokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 2009

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj. Heidi Hautala /vihr
 vpj. Anna-Maja Henriksson /r
 jäs. Esko Ahonen /kesk
 Paavo Arhinmäki /vas
 Timo Heinonen /kok
 Oiva Kaltiokumpu /kesk
 Ilkka Kantola /sd
 Sampsa Kataja /kok

Krista Kiuru /sd
 Jari Larikka /kok
 Sanna Lauslahti /kok
 Outi Mäkelä /kok
 Markku Pakkanen /kesk
 Pirkko Ruohonen-Lerner /ps
 Tero Rönni /sd.

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Marja Tuokila.

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Lakivaliokunta on antamassaan lausunnossa valtioneuvoston selonteosta EU-politiikasta (VNS 4/2009 vp) käsitellyt toimialaansa koskevia kysymyksiä varsin seikkaperäisesti ja laaja-alaisesti.

Lausunnossa on aivan oikein todettu, että EU:n oikeus- ja sisäasioiden yhteistyötä olisi kuitenkin ollut perusteltua käsitellä laajemmin. Katson lisäksi, että lausunnossa olisi tullut paremmin huomioida se, että kansalliset rajat ylittävä, yhä laajeneva yhteistyö saattaa tuoda ongelmia viranomaisten toimivaltasuhteisiin. Mikäli viranomaisten yhteistyö laajenee entisestään, on se omalta osaltaan omiaan kiihdyttämään ns. liittovaltiokehitystä.

Kuten lausunnossa todetaan, Lissabonin sopimus merkitsee voimaan tullessaan EU:n tuomioistuimen toimivallan laajentumista. Suomen tulisi kuitenkin keskittyä oman oikeusjärjestelmänsä toimivuuden kehittämiseen. Nykyisellään omat tuomioistuinresurssimme eivät ole riittävät, mikä on ilmennyt esimerkiksi pitkityneinä oikeusprosesseina, joihin Euroopan ihmisoikeustuomioistuinkin on päätöksissään ottanut kantaa.

Mikäli Lissabonin sopimus tulee voimaan, merkitsee se ns. pilarijaon poistumista, ja se tu-

lee omalta osaltaan lisäämään aloiteoikeuden ja vallan keskittymistä Brysseliin. Lausunnossa olisi mielestäni tullut painottaa enemmän ns. läheisyysperiaatetta. Lausunnossa on aivan oikein korostettu perheoikeudellisten asioiden osalta jäsenvaltioiden omia arvoja ja perhekäsityksiä.

Lausunnossa olisi mielestäni tullut korostaa enemmän sitä, että Suomen EU-politiikassa tulisi painottaa kansallisvaltioiden itsenäistä lainsäädäntövaltaa ja oikeusjärjestelmää, koska selonteossa on tunnustettu lainsäädäntömme EU-vetoisuus. Muutenkin EU-politiikassa tulisi aina asettaa etusijalle oman maan kansalaiset ja mahdollisuus tehdä päätöksiä ns. läheisyysperiaatteen mukaisesti. Lähtökohtaisesti tulisi mielestäni suhtautua kielteisesti kaikkiin niihin hankkeisiin, jotka tukevat EU:n liittovaltiokehitystä.

Mielestäni lausunnossa olisi tullut todeta, että hallituksen harjoittama EU-politiikka on ollut suurelta osin epäonnistunutta.

Mielipide

Edellä olevan perusteella katson,

että lakivaliokunnan olisi lausunnossaan tullut ottaa huomioon, mitä edellä on esitetty.

Helsingissä 8 päivänä toukokuuta 2009

Pirkko Ruohonen-Lerner /ps