Valiokunnan lausunto SuVL 2/2019 vp─ E 17/2019 vp, E 16/2019 vp

Suuri valiokunta

Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission tiedonanto: Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittaminen unionissa – tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet

Valtioneuvoston selvitys: Oikeusvaltiokysymykset Suomen EU-puheenjohtajakaudella

Valtioneuvostolle

JOHDANTO

Vireilletulo

Valtioneuvosto on toimittanut eduskuntaan perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen E 17/2019 vp ja tätä selvitystä täydentävän jatkokirjelmän EJ 17/2019 vp — E 17/2019 vp oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta Euroopan unionissa.

Valtioneuvosto on lisäksi toimittanut eduskuntaan perustuslain 97 §:n mukaisen selvityksen E 16/2019 vp oikeusvaltiokysymyksistä Suomen EU-puheenjohtajakaudella.

Suuri valiokunta päätti 25.10.2019 yhdistää asioiden käsittelyn lausunnon antamista varten.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:
- EU-erityisasiantuntija Henriikka Leppo, valtioneuvoston kanslia
- yksikönpäällikkö Tia Möller, oikeusministeriö
- Ihmisoikeuskeskuksen johtaja Sirpa Rautio, Ihmisoikeuskeskus
- professori Kaarlo Tuori

VALTIONEUVOSTON SELVITYKSET JA JATKOKIRJELMÄ

Ehdotus

Euroopan komissio on antanut kaksi tiedonantoa[1] oikeusvaltioperiaatteen lujittamisesta ja turvaamisesta Euroopan unionissa (jäljempänä myös unioni, EU). Komissio korostaa oikeusvaltioperi-

1 Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa - Tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet, COM(2019) 163 final ja oikeusvaltioperiaatteen lujittaminen unionissa -Toimintasuunnitelma, COM(2019) 343 final.

aatteen perustavanlaatuista merkitystä yhteiskuntiemme perustana. Komissio toteaa oikeusvaltion keskeisen merkityksen olevan tarkoin määritelty; kaiken julkisen vallan on toimittava aina lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksia koskevia arvoja kunnioittaen ja riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Riippumattomat tuomioistuimet takaavat perusoikeuksien ja kansalaisvapauksien suojan, ja aktiivinen kansalaisyhteiskunta ja vapaat tiedotusvälineet moniarvoisuuden.

Komissio katsoo, että oikeusvaltioperiaatteen pysyvä kunnioittaminen kaikissa jäsenvaltioissa on edellytys Euroopan unionin lainsäädännön tehokkaalle soveltamiselle ja jäsenvaltioiden keskinäiselle luottamukselle ja sille, että Euroopan unioni toimii hyvin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena ja sisämarkkinoina, joilla lainsäädäntöä sovelletaan tehokkaasti ja yhdenmukaisesti ja määrärahoja käytetään sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa ilmenee jossakin jäsenvaltiossa puutteita, ne vaikuttavat muihin jäsenvaltioihin ja koko unioniin.

Komissio toteaa, että viimeaikaiset oikeusvaltioperiaatteeseen eräissä jäsenvaltioissa liittyvät haasteet ovat osoittaneet, että sitä ei voida pitää itsestäänselvyytenä. Monissa unionitasolla tarkastelluissa tapauksissa on ollut kyse oikeusprosessin riippumattomuudesta. Muita esimerkkejä ovat perustuslakituomioistuinten aseman heikentäminen, yhden valtioelimen toistuvat hyökkäykset toisia valtioelimiä kohtaan, korkean tason korruptio, virka-aseman väärinkäyttö ja kansalaisyhteiskunnan ja riippumattomien tiedotusvälineiden aseman heikentäminen.

Komissio esittää joukon konkreettisia toimia, joiden ensisijaisena tavoitteena on oikeusvaltiota suojelevan ratkaisun löytäminen yhteistyön ja keskinäisen tuen avulla — sulkematta kuitenkaan pois mahdollisuutta määrätä viimeisenä keinona tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia. Toimet jakautuvat kolmeen osioon, joista ensimmäinen koskee tiedon lisäämistä ja yhteisen oikeusvaltiokulttuurin luomista, toinen ennaltaehkäisevää toimintaa ja kolmas reagointia unionitasolla kansallisten mekanismien pettäessä.

Komission tiedonantojen tarkempi sisältö on kuvattu valtioneuvoston selvityksessä E 17/2019 vp ja sitä koskevassa jatkokirjeessä EJ 17/2019 vp

Valtioneuvoston kanta

Oikeusvaltioperiaatteen vahvistaminen on hallitusohjelman mukaan yksi Suomen EU-puheenjohtajakauden keskeisistä teemoista. Valtioneuvosto korostaa oikeusvaltioperiaatteen, perus- ja ihmisoikeuksien sekä demokratian yhteenkuuluvuutta. Valtioneuvosto katsoo, että oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvää toimintaa ja sen toteutumista tukevia välineitä on tarpeen vahvistaa horisontaalisesti. Valtioneuvosto toteaa, että oikeusvaltioperiaate on esillä nimenomaisesti kyseistä periaatetta koskevien hankkeiden lisäksi myös läpileikkaavana teemana useiden muiden hankkeiden ja asiakokonaisuuksien yhteydessä. Euroopan unionin käytössä olevat oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät välineet on nähtävä toisiaan täydentävinä. Valtioneuvosto tuo esille myös sen, että Suomen EU-puheenjohtajakaudella toteutetaan Euroopan unionin neuvoston oikeusvaltiovuoropuhelun arviointi, jonka yhteydessä sitä on tarkoitus kehittää ja vahvistaa.

Valiokunnan lausunto SuVL 2/2019 vp

Valtioneuvosto katsoo, että oikeusvaltioperiaate on keskeinen osa niitä yhteisiä arvoja, joihin kaikkien Euroopan unionin jäsenvaltioiden tulee olla sitoutuneita. Valtioneuvosto suhtautuu vakavasti Euroopan unionin perustana olevien arvojen kyseenalaistamiseen ja loukkaamiseen tietyissä jäsenvaltioissa ja katsoo, että oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskevaa työtä Euroopan unionin sisällä täytyy tehostaa ja vahvistaa. Oikeusvaltioperiaatteen toteutumisella unionissa on erityinen merkitys oikeus- ja sisäasioiden alalla ja se huomioidaan horisontaalisena teemana useissa oikeusalan hankkeissa ja ulkosuhteissa. Oikeusvaltioperiaate on esillä myös muun muassa Romaniaa ja Bulgariaa koskevan yhteistyö- ja seurantamekanismin (CVM), korruption ja petosten torjunnan ja hybridiuhkien torjunnan käsittelyn yhteydessä.

Valtioneuvosto pitää erittäin hyvänä, että komissio on käynnistänyt oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamista koskevan työn ja tukee komissiota. On tärkeätä, että Euroopan unionin toimielimet tekevät keskenään yhteistyötä oikeusvaltioperiaatteen edistämistä koskevassa työssään. Valtioneuvosto katsoo, että oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen edistäminen edellyttää sitä koskevan tietoisuuden edistämistä jäsenvaltioissa ja yhteisen oikeusvaltiokulttuurin luomista. Valtioneuvosto tukee sellaisia toimia, joilla ennaltaehkäistään oikeusvaltio-ongelmia ja luodaan kehys yhteistyölle ja vuoropuhelulle jäsenvaltioissa oikeusvaltiokehitykseen liittyvien tietojen keräämisen kautta. Valtioneuvoston näkemyksen mukaan myös neuvoston piirissä vireillä olevat hankkeet neuvoston oikeusvaltiovuoropuhelun kehittämiseksi ja jäsenvaltioiden välisen vertaisarviointimekanismin luomiseksi edistävät näitä tavoitteita. Mekanismeissa voitaisiin ottaa huomioon myös ulkopuolisten toimijoiden kuten Euroopan neuvoston laatimaa materiaalia, mikä edistäisi tiedonannossa esitetyllä tavalla yhteistyön tiivistämistä Euroopan neuvoston ja muiden oikeusvaltiota tukevien kansainvälisten järjestöjen kanssa. Valtioneuvosto korostaa myös liittymisprosessin merkitystä oikeusvaltiokulttuurin luomisen ja ongelmien ennalta ehkäisyn kannalta.

Valtioneuvosto katsoo, että reagointia ja toimintaa unionitasolla tulee tehostaa niissä tilanteissa, joissa kansalliset mekanismit pettävät ja oikeusvaltioon kohdistuvat uhat aktualisoituvat. On tärkeää, että toiminta näissä tilanteissa on tehokasta ja johdonmukaista, ja että kaikkia jäsenvaltioita kohdellaan puolueettomasti ja yhdenmukaisesti. Valtioneuvosto tukee komission keskeistä roolia näissä tilanteissa. Komissio on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 17 artiklan nojalla vastuussa sen valvomisesta, että perussopimuksia ja niiden nojalla hyväksyttyjä toimia noudatetaan. Valtioneuvosto korostaa Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 258 artiklan mukaisen rikkomusmenettelyn keskeistä roolia niissä tilanteissa, joissa oikeusvaltiopuute merkitsee yksilöitävissä olevaa perussopimuksen mukaisen velvollisuuden rikkomista. Myös komission oikeusvaltiotoimintakehys on hyödyllinen väline, jota tulisi tukea ja kehittää.

Lisäksi valtioneuvosto pitää tärkeänä vireillä olevaa komission ehdotusta asetukseksi Euroopan unionin talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta.[2] Kyseinen asetus edistäisi ongelmien ennaltaehkäisyn tavoitetta ja olisi arvokas lisä keinovalikoimaan niissä tilanteissa, joissa on havaittu jäsenvaltiossa olevan oikeusvaltiopuutteita tai riski niiden syntymisestä.

2 Valtioneuvoston kirjelmä U 40/2018 vp ja sitä täydentävä jatkokirjelmä UJ 44/2018 vp komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita.

Valtioneuvoston kannan ja toimintalinjan yksityiskohdat käyvät ilmi valtioneuvoston selvityksistä E 16/2019 vp sekä E 17/2019 vp ja sitä koskevasta jatkokirjeestä EJ 17/2019 vp.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Yleistä

Suuren valiokunnan lausunnon kohteena ovat perustuslain 97 §:n mukaiset valtioneuvoston selvitykset E 16/2019 vp oikeusvaltiokysymyksistä Suomen EU-puheenjohtajakaudella sekä E 17/2019 vp ja EJ 17/2019 vp — E 17/2019 vp oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta Euroopan unionissa.

Suuri valiokunta pitää valtioneuvoston asettamaa tavoitetta oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisesta ja turvaamisesta Euroopan unionissa perusteltuna. On periaatteellisesti tärkeää, että Suomi on valinnut oikeusvaltioperiaatteen lujittamisen yhdeksi Suomen EU-puheenjohtajakauden keskeisistä teemoista. Valiokunta pitää erittäin myönteistä, että periaatteen merkitys huomioidaan myös kolmen puheenjohtajavaltion (Romania — Suomi — Kroatia) kesään 2020 kestävässä ohjelmassa ja sen tärkeys tunnistetaan seuraavien viiden vuoden ajan unionitason toimia ohjaavassa Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2019 hyväksymässä uudessa strategisessa ohjelmassa vuosille 2019-2024. Tämä luo jatkuvuutta Suomen EU-puheenjohtajakauden työlle.

Oikeusvaltioperiaatteen merkityksestä

Suuri valiokunta toteaa, että kaikki Euroopan unionin toiminta perustuu jokaisen jäsenvaltion vapaaehtoisesti ja demokraattisesti hyväksymiin perussopimuksiin. Valiokunta korostaa, että oikeusvaltioperiaate on keskeinen osa niitä Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (jäljempänä SEUT) 2 artiklassa määriteltyjä yhteisiä arvoja, joiden kunnioittamiseen, ylläpitämiseen ja edistämiseen kaikkien jäsenvaltioiden tulee olla Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 49 (SEU) artiklan ja nk. Kööpenhaminan kriteerien (1993) mukaisesti pysyvästi sitoutuneita liittyessään Euroopan unioniin.

Suuri valiokunta yhtyy Eurooppa-neuvoston hyväksymässä uudessa strategisessa ohjelmassa esitettyyn näkemykseen siitä, että demokratia- ja yhteiskuntamalliemme pohjana toimivat yhteiset arvot ovat vapauden, turvallisuuden ja hyvinvoinnin perusta Euroopassa. Oikeusvaltioperiaate, jolla on olennaisen tärkeä rooli kaikissa demokratioissa, toimii takeena sille, että näitä arvoja suojellaan hyvin. Valiokunta yhtyy ohjelmassa esitettyyn kantaan siitä, että kaikkien jäsenvaltioiden ja Euroopan unionin itse on noudatettava oikeusvaltioperiaatetta kaikilta osin. Yhteiset arvot ja oikeusvaltioperiaate ovat Euroopan unionin toiminnan kulmakiviä, ja ne ovat välttämättömiä Euroopan unionin toimivuudelle, hyväksyttävyydelle ja uskottavuudelle. Oikeusvaltioperiaatteella on suuri vaikutus siihen, miten kansalaiset luottavat unioniin ja sen kykyyn toteuttaa tehokkaasti politiikkojaan, joten sillä on keskeinen merkitys myös unionin tulevaisuuden kannalta.

Suuri valiokunta toteaa, että oikeusvaltioperiaate liittyy kiinteästi sellaisiin perustaviin arvoihin kuin demokratiaan ja perusoikeuksiin, vähemmistöihin kuuluvien henkilöiden oikeudet mukaan luettuina. Kyse on arvojen keskinäisestä riippuvuussuhteesta. Toimivaa demokraattista oikeus-

valtiota ei voi olla ilman perus- ja ihmisoikeuksia, ja toisaalta perus- ja ihmisoikeuksien turvaaminen edellyttää kansanvaltaa ja oikeusvaltiota. Ilman oikeusvaltiota ei ole takeita sille, että Euroopan unionin perusoikeuskirjaa ja samalla myös Suomen valtiosääntöisiä arvoratkaisuja ja suomalaisen hyvinvointiyhteiskunnan perusteita suojataan ja turvataan tehokkaasti.

Suuri valiokunta muistuttaa, että oikeusvaltio ja hallinnon lainalaisuuden lujittaminen, kuten myös näihin periaatteisiin läheisesti kytköksissä olevat tuomioistuinten riippumattomuus, valtioelinten välinen vallanjako sekä yksilön perusoikeuksien turvaaminen, ovat Suomen valtiosäännön keskeisiä periaatteita (HE 1/1998 vp). Oikeusvaltioperiaatteesta ja siihen olennaisesti liittyvästä hallinnon lainalaisuuden periaatteesta säädetään suoraan perustuslain 2 §:n 3 momentissa. Oikeusvaltio on keskeinen edellytys sille, että voidaan varmistaa yhdenvertainen kohtelu lain edessä ja puolustaa yksilön oikeuksia, estää viranomaisten vallan väärinkäyttö ja taata päätöksentekijöiden vastuuvelvollisuus. Kysymys on myös vallankäytön ja kansalaisyhteiskunnan välisestä vuorovaikutuksesta.

Suuri valiokunta yhtyy asiantuntijakuulemisissa esitettyihin näkemyksiin siitä, että oikeusvaltioperiaate muodostaa olennaisen perustan Euroopan unionille ja sen jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle. Valiokunta uudistaa arvionsa (SuVL 12/2018 vp) siitä, että perus- ja ihmisoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen ja muiden yhteisten arvojen kunnioittaminen vahvistaa jäsenvaltioiden keskinäistä luottamusta toistensa järjestelmiin, tukee talouskasvua, investointeja ja sisämarkkinoiden toimintaa. Periaate lisää myös kansalaisten ja yritysten luottamusta sääntelyn vakauteen, heihin kohdistuvien velvollisuuksiensa ennakoitavuuteen ja oikeuksiensa toteutumiseen — tarvittaessa oikeusteitse —yhteismitallisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Ennustettava kaupan toimintaympäristö vaikuttaa myös Euroopan unionin globaaliin painoarvoon, sen vetovoimaan kansainvälisenä kauppakumppanina ja uskottavuuteen mm. kehityspolitiikassa.

Suuri valiokunta katsoo, että oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisella on erittäin suuri merkitys Tampereen EU-huippukokouksessa lokakuussa 1999 sovitun vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen yhteistyön käytännön toteutumiselle ja jäsenvaltioiden oikeusviranomaisten keskinäisen luottamuksen vahvistamiselle ja ylläpitämiselle. Valiokunta muistuttaa, että Euroopan unionin oikeudellisen yhteistyön ja eurooppalaisen oikeusalueen peruskivenä on oikeuden päätösten ja tuomioiden vastavuoroinen tunnustaminen ja sitä kautta viranomaisten välisen yhteistyön sekä yksilön ja yritysten oikeuksien oikeudellisen suojan parantaminen.

Oikeusvaltioperiaatteen lujittamisesta

Suuri valiokunta tukee valtioneuvoston esittämää lähestymistapaa laaja-alaisesta toimenpidekirjosta oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi ja suojaamiseksi. Viime vuosien keskustelu oikeusvaltion tilasta eri jäsenvaltioissa on osoittanut, että Euroopan unionin valmiuksia vastata oikeusvaltioon kohdistuviin vakaviin haasteisiin on parannettava.

Kuten valtioneuvosto toteaa, ensisijainen vastuu oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamisesta on aina kullakin jäsenvaltiolla. Unionitason toimissa pääpaino tulee olla ongelmien ennaltaehkäisyssä sekä keskusteluyhteyden ja keskinäisen yhteisymmärryksen luomisessa kattaen kaikki oikeusvaltion eri osatekijät, kuten lainsäädäntöprosessi, riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet, toimivallanjaon periaate, korruptio, tiedotusvälineiden moniarvoisuus, vaalit

sekä perusoikeuksien suoja. Tavoitteeksi on asetettava se, että ennaltaehkäisevät toimet toimivat tehokkaasti niin, ettei Euroopan unionissa jouduta tilanteeseen, jossa oikeusvaltioperiaatetta loukataan jossain jäsenvaltiossa tai oikeusvaltiokehitys muutoin aiheuttaa huolta.

Suuri valiokunta katsoo, että komission esitykset oikeusvaltioperiaatetta koskevasta vuosittaisesta tarkastelukierroksesta (*Rule of Law Review Cycle*) ja sen pohjalta laadittavasta vuosikertomuksesta (*Rule of Law Report*) ovat hyviä askeleita oikeaan suuntaan. Toimenpiteillä omalta osaltaan voidaan vastata tarpeeseen kehittää perusteellista ja vertailevaa tietopohjaa oikeusvaltiotilanteesta jäsenvaltioissa, käydä vuoropuhelua tuloksellisemmin ja tunnistaa mahdolliset ongelmat. Myös neuvostossa vireillä olevia hankkeita neuvoston oikeusvaltiovuoropuhelun vahvistamisesta ja vertaisarviomekanismista on syytä tukea.

Suuri valiokunta tukee valtioneuvoston tavoitetta siitä, että oikeusvaltiovuoropuhelu uudistetaan vielä Suomen EU-puheenjohtajuuskaudella tavalla, joka tekee vuoropuhelusta yleisen oikeusvaltion tilaa Euroopan unionissa koskevan vuosittaisen keskustelun. Menettely tulisi vakiinnuttaa säännönmukaiseksi kaikki jäsenvaltiot kattavaksi menettelyksi, jonka avulla voidaan ehkäistä mahdollisia oikeusvaltio-ongelmia ennalta, keskustella parhaista käytänteistä ja seurata nykyistä johdonmukaisemmin niitä kehityssuuntia, jotka liittyvät oikeusvaltioperiaatteen ja muiden yhteisten arvojen toteutumiseen jäsenvaltioissa. Valtioneuvoston tavoin valiokunta pitää hyvänä vaihtoehtona sellaista mallia, jossa komission laatima vuosikertomus otettaisiin neuvoston vuosittaisen oikeusvaltiovuoropuhelun pohjaksi. Näin edistettäisiin kokonaisvaltaista ja toimielinten väliset rajat ylittävää lähestymistapaa oikeusvaltioperiaatteen lujittamisessa ja saataisiin siihen myös jäsenvaltioiden toivomaa systemaattisuutta. Valiokunta pitää tärkeänä, että myös muut sektorineuvostot, kuten oikeus- ja sisäasioiden neuvosto, hyödyntäisivät vuosiraportointia esimerkiksi säännönmukaisilla keskusteluilla oikeusjärjestelmien itsenäisyyttä ja tehokkuutta tai korruption vastaisten toimien tehokkuutta koskevien hyvien käytäntöjen vaihtamiseksi.

Suuri valiokunta pitää tärkeänä, että oikeusvaltiokysymyksissä hyödynnetään nykyistä paremmin komission rikkomusmenettelyjä, EU-tuomioistuinmenettelyjä ja sen oikeuskäytäntöä, oikeusjärjestelmien riippumattomuuden, laadun ja tehokkuuden arvioimiseksi laadittua oikeusalan tulostaulua sekä komission vuonna 2014 käyttöön ottamaa oikeusvaltiotoimintakehystä. Hyödyllisiksi instrumenteiksi on myös katsottava Bulgariaa ja Romaniaa koskeva yhteistyö- ja seurantamekanismi (CVM) ja petostentorjuntavirasto OLAF:n ja tulevan syyttäjävirasto EPPO:n toiminnan tuloksien hyödyntäminen. Valiokunta kiinnittää huomiota myös talouspolitiikan ohjausjaksoa koskevan menettelyn mahdollisuuksiin, koska neuvosto voi myös tässä yhteydessä antaa suosituksia, jotka liittyvät korruption torjuntaan, tehokkaaseen oikeusjärjestelmään ja julkishallinnon uudistamiseen.

Olennaista on, että Euroopan unionin välineet ja toiminta oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi eri foorumeilla ja politiikkasektoreilla tukevat toisiaan ja että ne muodostavat koordinoidun kokonaisuuden. On tärkeätä, että unionin toimielimet tekevät keskenään yhteistyötä oikeusvaltioperiaatteen edistämistä koskevassa työssään ja että kaikkia jäsenvaltioita kohdellaan tasapuolisesti ja yhdenmukaisesti. Mekanismien on jatkossakin perustuttava puolueettomaan ja näyttöön perustuvaan lähestymistapaan. Unionin toiminnan on oltava tehokasta ja johdonmukaista myös ulkosuhdekysymyksissä, kuten laajentumis-, naapuruus- ja kehityspolitiikassa. Myös unionin sisäisiin perusoikeuskysymyksiin, kuten romanien ja muiden erittäin haavoittuvassa asemassa ole-

vien tahojen suojelemiseen, tulisi puuttua nykyistä tehokkaammin. Valiokunta pitääkin tärkeänä, että Euroopan unionin perusoikeusviraston (FRA) asemaa unionin päätöksenteossa vahvistetaan (ks. SuVL 1/2018 vp).

Myös Euroopan unionin kattavaa liittymistä Euroopan neuvoston ihmisoikeussopimukseen on syytä edistää. Valtioneuvoston tavoin suuri valiokunta tukee sellaisia toimenpiteitä, joilla yhteistyötä tiivistetään Euroopan neuvoston sekä muiden kansainvälisten järjestöjen, kuten Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ETYJ:n ja Taloudellisen yhteistyön ja kehyksen järjestö OECD:n kanssa oikeusvaltioperiaatetta koskevissa asioissa. Valiokunnan saaman selvityksen mukaan erityisesti Euroopan neuvostolla ja sen yhteydessä toimivilla Euroopan ihmisoikeustuomioistuimella ja Venetsian toimikunnalla, joka koostuu jäsenvaltioiden nimeämistä riippumattomista oikeudellisista asiantuntijoista, on ollut keskeinen rooli oikeusvaltiota koskevien määritelmien kehittämisessä ja periaatteen vahvistamisessa täsmällisemmiksi normeiksi. Suuri valiokunta pitää perusteltuna, että myös unionitasolla tukeudutaan näihin oikeusvaltion normatiivisiin arviointiperusteisiin oikeusvaltiokysymyksistä keskusteltaessa. Valiokunnan asiantuntijakuulemisissa on painotettu sitä, että nämä vaatimukset muodostavat perustan oikeusvaltion kunnioittamiselle kaikissa jäsenvaltioissa niiden perustuslaillisesta järjestelmästä ja kansallisista erityispiirteistä riippumatta.

Suuri valiokunta suhtautuu vakavasti yhteisten arvojen loukkaamiseen tai sen vaaraan jäsenvaltioissa. Valiokunta yhtyy valtioneuvoston arvioon siitä, että unionitasolla on tehostettava reagointia, toimintaa ja valmiutta toteuttaa tehokkaita, oikeasuhtaisia ja varottavia seuraamuksia tilanteissa, joissa kansalliset mekanismit pettävät ja oikeusvaltioon kohdistuvat uhkat aktualisoituvat.

Suuri valiokunta uudistaa arvionsa siitä, että rahoituskehykseen liittyvä lainsäädäntöehdotus talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, on periaatteellisesti tärkeä avaus ja se omalta osaltaan vahvistaa Euroopan unionin käytössä olevaa oikeusvaltiovälineistöä (ks. SuVL 12/2018 vp). Valiokunta toteaa, että asetusehdotuksella pyritään luomaan ehdollisuutta EU-varojen vastaanottamisen ja käytön sekä oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen välille. Ehdotukseen sisältyy menettely rahoituksen keskeyttämiseksi, vähentämiseksi tai lykkäämiseksi, jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuu jäsenvaltioissa yleisiä puutteita, joiden voidaan osoittaa vaikuttavan EU-varojen käyttöön. Valiokunta arvioi, että hyväksytyksi tultuaan ehdotettu asetus antaisi unionille mahdollisuuden toteuttaa asianmukaisia ja oikeasuhteisia toimenpiteitä tällaisten ongelmien ratkaisemiseksi unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi. Valiokunta pitää perusteltuna, että myös muiden rahoituskehysneuvotteluihin liittyvien hankkeiden osalta, talous- ja rahaliittoa koskevat hankkeet mukaan lukien, tarkasteltaisiin, miten niiden avulla voidaan tukea oikeusvaltioperiaatteen vahvistamista.

Lisäksi suuri valiokunta pitää perusteltuna, että myös jatkossa unionitasolla on valmius turvautua SEUT 7 artiklassa säänneltyyn menettelyyn tilanteessa, jossa on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti SEUT 2 artiklassa tarkoitettuja yhteisiä arvoja. Vaikka vallitsevissa olosuhteissa onkin epätodennäköistä, että jäsenvaltiot voisivat saavuttaa yksimielisyyden vakavan oikeudenloukkauksen toteamisesta ja sitä kautta äänestysoikeuksien jäädyttämisestä, menettelyn arvona on se, että asianomaisen jäsenvaltion kanssa voidaan ennalta määritellyssä me-

nettelyssä käydä jäsennellysti vuoropuhelua omia kantoja perustellen ja tämän vuoropuhelun tulokset palvelevat myös julkisen keskustelun tarpeita.

VALIOKUNNAN LAUSUNTO

Suuri valiokunta ilmoittaa,

> *että se yhtyy asioissa E 16/2019 vp ja E 17/2019 vp valtioneuvoston kantaan korostaen edellä perusteluissa esitettyjä näkökohtia.*

Helsingissä 6.11.2019

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Satu Hassi vihr
1. varapuheenjohtaja Jani Mäkelä ps
2. varapuheenjohtaja Merja Kyllönen vas
jäsen Paavo Arhinmäki vas
jäsen Ritva Elomaa ps
jäsen Sari Essayah kd
jäsen Hannakaisa Heikkinen kesk
jäsen Eveliina Heinäluoma sd
jäsen Olli Immonen ps
jäsen Anne Kalmari kesk
jäsen Ville Kaunisto kok
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Antti Kurvinen kesk
jäsen Suna Kymäläinen sd
jäsen Lulu Ranne ps
jäsen Arto Satonen kok
jäsen Iiris Suomela vihr
jäsen Sofia Vikman kok
jäsen Anne-Mari Virolainen kok
varajäsen Inka Hopsu vihr
varajäsen Pia Kauma kok
varajäsen Anders Norrback r
varajäsen Jouni Ovaska kesk
varajäsen Jenna Simula ps
varajäsen Hussein al-Taee sd

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Anna Sorto

ERIÄVÄ MIELIPIDE

Perustelut

Perussuomalaisten mielestä rahoituskehykseen liittyvään lainsäädäntöehdotukseen talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, on suhtauduttava varovaisen kriittisesti. Oikeusvaltiokulttuuri ei ole identtinen kaikissa 28 EU-jäsenvaltiossa ja sen yhtenäistäminen, ei onnistu sitomalla EU-budjetista tulevia varoja oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen. Myös tarkastusvaliokunta on todennut lausunnossaan (TrVL 11/2018 vp), että oikeusvaltioperiaatteen määrittelyssä ja sen juridisessa merkityksessä on jäsenmaiden välillä tulkintaeroja.

Siltä osin kuin jäsenvaltioiden oletetut oikeusvaltion ongelmat tosiasiallisesti vaarantaisivat talouskasvun, investoinnit ja sisämarkkinoiden toiminnan, tulee Suomen olla avoin toimenpiteille taloudellisten intressien turvaamiseksi sekä vahvistaaksemme kansalaisten ja yritysten luottamusta oikeusvaltioon. Sen sijaan, että EU-rahoituksen saaminen kytketään oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen ja puututaan jäsenvaltioiden sisäisiin asioihin, on huomattavasti mielekkäämpää ja tehokkaampaa pyrkiä muuttamaan EU-tukien saamisen ehtoja.

Hallitus on EU-puheenjohtajakaudellaan liittänyt voimakkaasti väitteet oikeusvaltio-ongelmista yksittäisiin maihin, erityisesti Puolaan ja Unkariin. Koska väitteet kohdistuvat maihin, joilla tiedetään olevan Suomen hallituksen linjasta poikkeava näkemys erityisesti maahanmuuttokysymyksissä, tämä herättää epäilyksen väitteiden poliittisuudesta. Kuitenkin tosiasiallisesti oikeusvaltio-ongelmia on epäilty olevan useissa muissakin jäsenmaissa. Tällainen oikeusvaltioperiaatteen politisointi ei ole Suomen edun mukaista ja voi vahingoittaa diplomaattisia suhteitamme asianomaisiin maihin sekä vaikeuttaa kansallista edunvalvontaamme jatkossa. Vastakkainasettelu tuleekin ensi tilassa lopettaa ja siirtyä tasapuolisempaan oikeusvaltiokeskusteluun.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitämme,

> että lausuntonaan suuri valiokunta ilmoittaa, että se yhtyy valtioneuvoston kantaan edellä perusteluista ilmenevin huomautuksin.

Helsingissä 6.11.2019

Jani Mäkelä ps
Ritva Elomaa ps
Olli Immonen ps
Lulu Ranne ps
Jenna Simula ps