

Juha Raitio, OTT, VT
Eurooppa-oikeuden professori, oikeustieteellinen tiedekunta
PL 4, 00014 Helsingin yliopisto
puh. 050-5315496, t. 050-4482737
e-mail: juha.raitio@helsinki.fi

Eduskunta
Lakivaliokunta

Helsinki 20.2.2024

Lausunto (E 58/2023 vp. ja E 57/2023 vp)

1. Tehtävänanto

Lakivaliokunnassa on käsiteltävänä torstaina 22.2.2023 klo. 10 asiat E 58/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024-2029 ja E 57/2023 vp Valtioneuvoston selvitys: EU:n rikosoikeuden tulevaisuuden suuntia 2024-29. Minulta on pyydetty kirjallista asiantuntijalausuntoa nimenomaan oikeusvaltiollisuuteen liittyvistä kysymyksistä kyseiseen istuntoon, jossa olen myös kuultavana. Taustaksi voin mainita, että olen yhdessä Allan Rosasin ja Pekka Pohjankosken kanssa julkaissut keväällä 2022 valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarjassa (suomeksi 2022:39, på svenska 2022:57) tutkimuksen otsikolla ”Oikeusvaltiollisuus Euroopan unionissa ja Suomessa”. Samoin Pohjankosken ja Rosasin kanssa toimitin kansainvälisen julkaisun ’The Rule of Law’s Anatomy in the EU’ (Hart publishing) viime vuonna. Esitän seuraavassa muutamia oikeudellisia huomioita edellä mainitun tutkimustyöni pohjalta.

2. Oikeusvaltio käsitteenä ja huomio liittyen ihmisoikeuksiin, esimerkkinä turvapaikanhaku

Oikeusvaltio on käsitteenä varsin monitulkintainen ja myös melko kiistanalainen Oikeusvaltiollisuuden elementtien osalta ns. Venetsian toimikunta (komissio) on luetellut oikeusvaltio -käsitteeseen sisältyvän seuraavia osatekijöitä:

-laillisuusperiaate, mikä viittaa lainsäädäntöprosessin läpinäkyvyyteen, vastuullisuuteen (*accountability*), demokraattisuuteen ja moniarvoisuuteen

-oikeusvarmuus

-toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltö (*prohibition of arbitrariness*)

-pääsy riippumattomiin ja puolueettomiin tuomioistuimiin

-tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen (*respect for human rights*)¹ ja

-yhdenvertaisuus lain edessä.²

EU:n oikeusvaltio -käsitteen tarkastelun lähtökohtana on se, että nykyisten ja tulevien EU:n jäsenvaltioiden tulee sitoutua SEU 2 artiklasta³ ilmenevään EU:n arvopohjaan. Oikeusvaltiollisuus on EU:n arvopohjan osana EU-jäsenyyden ehto. Tämä arvopohja kytkee samaan tulkinnalliseen yhteyteen liberaalin demokratian vapaine vaaleineen ja poliittisine oikeuksineen, perus- ja ihmisoikeuksien kunnioituksen sekä oikeusvaltion.

Varsin tuore EU-oikeudellinen oikeusvaltiollisuutta koskeva määrittely on ns. ehdollisuusjärjestelmäasetuksessa (EU, Euratom) 2020/2092⁴, jonka johdanto-osion (*preamble*) 3 kohdassa todetaan alaviitteineen seuraavaa:

"Oikeusvaltioperiaate edellyttää, että julkinen valta toimii lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksien kunnioittamista koskevien arvojen mukaisesti, kuten Euroopan unionin perusoikeuskirjassa, jäljempänä 'perusoikeuskirja', ja muissa sovellettavissa välineissä määrätään, ja että julkinen valta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusvaltioperiaate edellyttää erityisesti, että noudatetaan laillisuuden periaatetta⁵, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, sekä oikeusvarmuuden⁶, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden

¹ Ks. tehokkaan oikeussuojan vaatimuksesta esim. 294/83 "*Les Verts*" (1986) ECR 1339, kohta 23.

² Ks. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), Report on the Rule of Law, Adopted by the Venice Commission at its 86th plenary session, Venice 25–26 March 2011, Strasbourg, 4 April 2011, Study No. 512/2009, CDL-AD(2011)003rev., kohta 41.

³ SEU 2 artikla: "Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo."

⁴ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukset (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, EUVL, N:o L 433I, 22.12.2020, s. 1-10.

⁵ Ks. C-496/99 P, *CAS Succhi di Frutta*, ECLI:EU:C:2004:236, 63 kohta.

⁶ Ks. 212–217/80, *Salumi*, ECLI:EU:C:1981:270, 10 kohta.

kiellon⁷, riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaaman tehokkaan oikeussuojan, mukaan lukien oikeussuojan saatavuus⁸, sekä vallanjaon⁹ periaatteita¹⁰.”

Tämä EU-oikeudellinen tapa ymmärtää oikeusvaltio on tullut viime aikoina etenkin Puolan ja Unkarin haastamiksi, mikä on ilmennyt sekä poliittisella että oikeudellisella tasolla. EU-tuomioistuin on nimittäin ehdollisuusjärjestelmäasetuksen laillisuutta koskevassa pohdinnassaan torjunut ajatuksen siitä, että oikeusvaltio-periaate olisi siinä määrin monitulkintainen, ettei sillä voitaisi nähdä normatiivista sitovuutta.¹¹

Tässä katsannossa oikeusvaltiollisuus kytkeytyy ennen muuta liberaaliin demokratiaan ja ihmisoikeuksien kunnioitukseen. Niinpä olisin suonut, että asiassa E 57/2023 vp Suomen alustavista näkemyksistä EU-rikosoikeuden tulevaisuuden suunnista olisi korostettu enemmän ihmisoikeuksien merkitystä. Niiden painoarvo tulee kyllä esiin paikoitellen, esimerkiksi aivan E-kirjeen lopuksi, kun edellytetään kansainvälisessä yhteistyössä huomiota kiinnitettävän siihen, että vankilat täyttävät kansainväliset ihmisoikeusstandardit. Sama koskee myös turvapaikanhakijoiden vastaanottokeskuksien tasoa, mistä on myös oikeuskäytäntöä sekä Euroopan ihmisoikeustuomioistuimesta että EU-tuomioistuimesta.¹² Syystä tai toisesta tapahtuvassa säilöönnotossa ihmisoikeusstandardeja on noudatettava ja kenties olisi ollut syytä korostaa tätä seikkaa enemmän etenkin, kun parhaillaan turvapaikanhakijoiden tilanne Suomen rajoilla herättää keskustelua ja toimenpiteitä. E-kirjeessä E 58/2023 vp avaintavoitteista vaalikaudelle kirjoitetaan muuttoliikkeen hallinnasta (s. 6) ja vaikka E-kirjeestä kumpuava turvallisuuslähtöinen ajattelu on joukkoistetun maahanmuuton tilanteessa ymmärrettävää, olisi tässäkin yhteydessä ollut mahdollista E-kirjeiden keskinäisen koherenssin näkökulmasta

⁷ Ks. 46/87 ja 227/88, *Hoechst*, ECLI:EU:C:1989:337, 19 kohta.

⁸ Ks. ns. Portugalin tuomarit-tapaus C-64/16, *Associação Sindical dos Juizes Portugueses* ECLI:EU:C:2018:117, 31, kohdat 40–41 ja C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586, kohdat 63–67.

⁹ Ks. C-477/16, *Kovalkovas*, ECLI:EU:C:2016:861, 36 kohta; C-452/16 PPU, *Poltorak*, ECLI:EU:C:2016:858, 35 kohta ja C-279/09, *DEB*, ECLI:EU:C:2010:811, 58 kohta.

¹⁰ komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle, ”Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi”, COM (2014) 158 final, liite I.

¹¹ Ks. C-156/21 *Unkari v parlamentti ja neuvosto*, ECLI:EU:C:2022:97 sekä C-157/21 *Puola v. parlamentti ja neuvosto*, ECLI:EU:C:2022:98.

¹² Ks. C-411/10 ja C-493/10 *N.S.*, ECLI:EU:C:2011:865 ja vastaavasti Ihmisoikeustuomioistuimessa tuomio *M.S.S. v. Belgia ja Kreikka*, 21.1.2011.

mainita turvapaikanhakijoiden ihmisarvoisen kohtelun vaatimus selkämmin kuin mitä nyt on tehty. E-kirjeessä kyllä sinänsä aivan perustellusti tuodaan esiin, että Suomi noudattaa muuttoliikepolitiikassa ihmisoikeus- ja muita kansainvälisiä sopimuksia, mutta ehkä hieman tarkempi käsittely ihmisoikeuksista olisi ollut toivottavaa.

3. Muutamia huomioita oikeusvaltiollisuuden näkökulmasta

Muuttoliikkeestä

On perusteltua E-kirjeen 58/2023 vp (s. 5) tavoin linjata, että suomalaista kokonaisturvallisuusajattelua ja huoltovarmuuskonseptia on edistettävä myös EU:n tasolla. Tarkentavana yksityiskohtana katson, ettei E-kirjeessä 58/2023 vp omaksuttu turvallisuuspainotteinen linja suhteessa rajavalvontaan ja maahanmuuttoon ole oikeusvaltiollisuuden kanssa ristiriidassa. On perusteltua EU-oikeuden kannalta, että kukin jäsenvaltio hoitaa normaaliaikoina omat muuttoliikepolitiikkaansa liittyvät velvoitteensa, kuten E-kirjeessä todetaan (s. 6). Rajavartiolaissa omaksutun linjan mukaisesti laajamittaisen maahantulon vuoksi voi olla tarpeen keskittää kansainvälisen suojelun hakeminen yhtein tai useampaan rajanylityspaikkaan, jos se on välttämätöntä maahantulosta yleiselle järjestykselle, kansalliselle turvallisuudelle tai kansanterveydelle aiheutuvan vakavan uhan torjumiseksi. Asiassa C-72/22 PPU, M.A.,(30.6.2022) todetaan tuomiossa seuraavaa:

Kansainvälisen suojelun myöntämistä tai poistamista koskevista yhteisistä menettelyistä 26.6.2013 annetun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivin 2013/32/EU 6 artiklaa ja 7 artiklan 1 kohtaa on tulkittava siten, että ne ovat esteenä jäsenvaltion säännöstellä, jonka mukaan tapauksessa, jossa julistetaan sotatila tai poikkeustila taikka hätätilanne, joka johtuu joukoittaisesta maahantulosta, laittomasti maassa oleskelevilta kolmannen maan kansalaisilta viedään tosiasiallisesti mahdollisuus päästä kyseisen jäsenvaltion alueella menettelyyn, jossa tutkitaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus.¹³

Tulkitsen tätä niin, että ilmaisu ”kyseisen jäsenvaltion alueella” tarkoittaa sitä, että rajanylityspaikkoja tulee olla auki jossakin kohtaa valtakunnan rajaa, mutta jäsenvaltiolla on joukkoistetun maahanmuuton tilanteessa valta päättää, missä kohtaa rajaa turvapaikkaa voi

¹³ Ks. C-72/22 PPU, M.A., ECLI:EU:C:2023:505, kohta 94.

rajanylityspisteeltä hakea ja mistä kohtaa ei. Näin ollen otan kantaa siihen julkisuudessa käytyyn keskusteluun, jonka mukaan Suomen itärajan kiinni pitäminen olisi nykyisessä joukkoistetun maahanmuuton ja hybrdivaikuttamisen tilanteessa oikeusvaltiollisuuden kannalta ongelmallista. Siis itäraja voi olla turvapaikan hakemisen osalta kiinni, mutta tällöin kysymykseksi nousee, miten toteutuu Suomen ja Venäjän kaksoiskansalaisten oikeus perheen yhdistämisen kautta tavata sukulaisiaan tai perheitään rajan kummallakin puolen. Siinä ei ole turvapaikka-asiasta eikä muuttoliikkeestä kyse. Olisin odottanut, että E-kirjeessä 58/2023 vp, joka on laadittu nimenomaan 'komission ohjelmaan vaikuttamiseksi' olisi avoimemmin lähestytty tätä Suomen itärajan tilannetta 'Muuttoliikkeen hallinta'-kohdassa, joka nykyisellään jää melko korkealle abstraktiotasolle.

Rajat ylittävän rikollisuuden torjunnasta ja jäsenvaltioiden keskinäisestä luottamuksesta

Kun puhutaan EU:n rikosoikeuden kehittämisestä, niin on luontevaa tarkastella rikoksia, joilla on rajat ylittävä luonne SEUT 83 (1-2) artiklan mukaisesti, eli esimerkiksi terrorismi, ihmiskauppa, seksuaalinen hyväksikäyttö, laiton huumausainekauppa, laiton asekauppa tai rahanpesu. Järjestäytyneen rikollisuuden torjunnassa EU:n lainvalvonta- ja oikeusyhteistyön vahvistaminen on keskeistä. Tähän liittyen tietojenvaihdon lisääminen eri jäsenmaiden viranomaisten välillä on keskeistä. EU:n rikosoikeuden kehittämisen kannalta olennainen merkitys on ns. vastavuoroisen tunnustamisen järjestelmällä, mitä ilmentävät esimerkiksi eurooppalainen pidätysmääräys, vankien siirtojärjestelmä tai eurooppalainen tutkintamääräys. Oikeusvaltiollisuuteen tämä jäsenvaltioiden yhteistyön tarve rikosoikeuden alalla liittyy etenkin sen vuoksi, että vastavuoroisen tunnustamisen edellytyksenä on jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus toistensa oikeusjärjestelmien toimivuuteen, mikä aivan oikein tuodaan E-kirjeessä 57/2023 vp esiin.

Asia ei ole teoreettinen, vaan etenkin Puolan oikeusvaltio-ongelmat ovat johtaneet siihen, että toisinaan luottamus Puolan kykyyn rikosoikeudellisen yhteistyön osapuolena on horjunut, mistä on myös oikeuskäytäntöä. Esimerkiksi LM-tapauksessa¹⁴ EU-tuomioistuin katsoi Puolassa olevan todellinen vaara siitä, että EU:n perusoikeuskirjan 47(2) artiklassa taattua perusoikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin loukataan sen tuomioistuinlaitoksen

¹⁴ Ks. C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586.

riippumattomuuteen liittyvien rakenteellisten puutteiden vuoksi. Tämän vuoksi luovuttamisesta Puolaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen vuoksi voitiin luopua. Huomionarvoista oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin takeiden turvaamiseksi on myös asianmukaisten käännös- ja tulkkauspalveluiden takaaminen syytetyille, mistä on puolestaan Unkariin liittyen kriittistä oikeuskäytäntöä.¹⁵ EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö osoittaa, että jäsenvaltion oikeuslaitoksen korruptoituneisuus asettaa uhkia oikeusvaltiollisuuden toteutumiselle EU:ssa. Niin sanotussa Eurobox-tapauksessa kyse oli sen selvittämisestä, puuttuuko Romanian perustuslakituomioistuin ratkaisullaan yleisten tuomioistuinten ratkaisutoimintaan niin, ettei korkeissa julkisissa viroissa olevia henkilöitä käytännössä pystytä saattamaan rikosoikeudelliseen vastuuseen vakavista petos- ja korruptionrikoksista, joihin he ovat syyllistyneet viroissaan.¹⁶ Tuomioistuinten riippumattomuus edellyttää, että tuomareiden kurinpitäjärjestelmää koskevat säännöt eivät saa toimia tuomioistuinratkaisuiden poliittisen valvonnan välineinä.

Kun E-kirjeessä pohditaan ratkaisuja näihin edellä kuvattuihin ilmeisiin oikeusvaltio-ongelmiin, niin esimerkkinä nousee esiin tehokkaampi korruptiontorjunta ja siihen liittyvä esitys kokonaisvaltaisesta korruption vastaisesta strategiasta. Käytännön kannalta merkittävä keino on unionin budjetista saatavan rahoituksen linkittäminen oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen, mistä konkreettisena ilmentymänä voidaan mainita ns. ehdollisuusjärjestelmäasetus (EU, Euratom) 2020/2092¹⁷.

EU:n rikosoikeuden koherenssista

E-kirjeessä 57/2023 vp todetaan aineellisen rikosoikeuden käsittelyn yhteydessä (s. 3), että rikosoikeuden sääntelyä tarkastellaan kokonaisvaltaisesti ja lainsäädännön koherenssista huolehditaan. Tekstissä korostetaan aivan perustellusti sitä, että EU:n rikosoikeuden sääntelyn

¹⁵ Ks. C-564/19 *IS*, ECLI:EU:C:2021:949 ja tulkkausta koskeva direktiivi 2010/64/EU, 5(1) artikla.

¹⁶ Ks. ns. Eurobox-tapaus C-537/19, C-379/19, C-547/19, C-811/19 ja C-840/19, *Rikosoikeudenkäynti, jossa vastaajana on PM ym.*, ECLI:EU:C:2021:1034.

¹⁷ Ks. Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, EUVL, N:o L 433I, 22.12.2020, s. 1-10.

tulee perustua EU:ssa yleisesti hyväksyttyihin rikosoikeuden käyttöä koskeviin periaatteisiin, kuten laillisuusperiaatteen ja perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen, mikä osaltaan korostaa oikeusvaltiollisuutta edellä mainitussa Venetsian komission esittämässä merkityksessä. Tältä osin haluan mainita hiljattain julkaistun Kukka Kuuselan väitöstutkimuksen¹⁸, jossa korostetaan sitä, kuinka myös kilpailuoikeudellisten sanktioiden, jotka ovat rikosoikeudellisen luonteen omaavia hallinnollisia sanktioita, tulee noudattaa suhteellisuusperiaatetta ja olla sopusoinnussa perus- ja ihmisoikeuksien kanssa. Kuuselan väitöskirja osoittaa mielestäni EU:n rikosoikeuden sokean pisteen, eli merkittävän ankarien hallinnollisten sanktioiden käytön kilpailuoikeudessa, jonka osalta ei ole perinteisesti edes puhuttu vaatimuksesta koherenssiin muun EU-oikeuden kanssa, vaan on ajateltu, että kilpailuoikeudella on oma lokaalinen koherenssinsa eräänlaisena sovellettuna taloustieteenä.¹⁹ Tältä osin E-kirje 57/2023 vp pitäytyy perinteisen EU-rikosoikeuden tarkastelussa SEUT 83 artiklan viitekehyksessä, mikä ei sinänsä ole virheellistä, mutta ehkä silti olisin suonut, että Suomen alustavissa näkemyksissä olisi tätä rikosoikeudellisen luonteen omaavien sanktioiden koherenssikysymystä tarkasteltu nykyistä laajemmin. Joka tapauksessa E-kirje 57/2023 vp päättyy merkittävään lakivaliokunnan aikaisempaa linjaa korostavaan linjaukseen, jonka mukaan EU:n rikosoikeudellisten sanktioiden rangaistustasojen määrittelyssä tulee kunnioittaa jäsenmaiden rangaistusjärjestelmien sisäistä johdonmukaisuutta (esim. LaVL 7/2013) ja rangaistavaksi säädettyvät teot on määriteltävä laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä. Tätä voidaan perustella myös oikeusvaltiollisuuden asettamilla vaatimuksilla jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksille.

Helsingissä 20.2.2024



Juha Raitio

¹⁸ Kuusela, Kukka: Fragmentation of EU Legal System's Rule of Law and Proportionality of Cartel Fines, *Dissertationes Universitatis Helsingiensis* 12/2024, PunaMusta, Joensuu, 2024.

¹⁹ Ks. esim. kilpailuoikeuden lokaalin koherenssin sovelluksesta Suomen asfalttikartelli-asiaa koskenut C-724/17 *Vantaan kaupunki v. Skanska*, ECLI:EU:C:2019:204.