

Prof. Sakari Melander  
22.2.2024

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Asia: **E-kirjelmä (E) 58/2023 vp** Valtioneuvoston selvitys: Suomen avaintavoitteet EU-vaalikaudelle 2024–2029

### Yleistä

Käsiteltävänä olevassa E-kirjelmässä määritellään valtioneuvoston avaintavoitteet seuraavalle EU-vaalikaudelle 2024–2029. Eurooppa-neuvosto hyväksyy Euroopan parlamentin vaalien (6.–9.6.2024) jälkeen strategisen ohjelman, jossa määritellään EU:n prioriteetit uudelle viisivuotiskaudelle ja joka toimii ohjeistuksena komission tulevalle puheenjohtajalle. Käsiteltävänä olevassa E-kirjelmässä Suomen kantana tarkastellaan strategiseen kilpailukykyyn, talouteen ja rahoitukseen, puhtaaseen ja digitaaliseen siirtymään, kokonaisturvallisuuteen ja vahvempaan Eurooppaan, muuttoliikkeen hallintaan sekä EU:n laajentumiseen liittyviä kysymyksiä.

Kiinnitän seuraavassa huomiota selonteossa esitettyihin eduskunnan lakivaliokunnan toimialan kannalta merkityksellisiin kysymyksiin. Erityisesti kiinnitän huomiota EU:ssa toteutettuun rikosoikeudelliseen yhteistyöhön liittyviin kysymyksiin. Valtioneuvosto on antanut myös EU:n rikosoikeuden tulevaisuuden suuntia 2024–2029 koskevaa selvitystä koskevan E-kirjelmän (E 57/2023 vp). Sanotussa selvityksessä arvioidaan kattavammin Suomen alustavia kantoja nimenomaan EU:n rikosoikeuden tulevaisuuden kehitystä koskien. Arvioin sanottua E-kirjelmää koskevassa lausunnossani yksityiskohtaisemmin EU:n rikosoikeudellista yhteistyötä koskevia kysymyksiä ja keskityn tässä lausunnossani arvioimaan yleisemmin EU:n rikosoikeudellisesti merkityksellistä tulevaisuuden kehitystä ja valtioneuvoston selvityksessä esitettyjä niitä koskevia tavoitteita.

Lausuntonani esitän kunnioittavasti seuraavan.

Selvityksessä esitetyt Suomen avaintavoitteet ja oikeusasiat osana painopisteitä

Valtioneuvoston selvityksessä käsitellään laajasti Suomen avaintavoitteita EU:n seuraavalle vaalikaudelle. Selvityksessä omaksuttu näkökulma EU-politiikkaan on varsin laaja, mikä on sinänsä ymmärrettävää, koska avaintavoitteet liittyvät kaikkeen unionin toimintaan sen seuraavana vaalikautena. Pääasiallisten painopisteiden valikoituminen on kuitenkin johtanut osin siihen, että selonteossa ei erityisen kattavasti käsitellä kaikkia unionin politiikka-aloja ja niitä koskevia Suomen avaintavoitteita. Yleisemmän tason strategialuonteisessa asiakirjassa, jollainen valtioneuvoston selvitys on, toteutetulle tarkastelulle on sinänsä luonnollista, että siinä ei pyritä erityisen yksityiskohtaiseen tarkasteluun. Jäljempänä tarkemmin käsiteltävin tavoin tällä on kuitenkin ollut tiettyjä vaikutuksia nimenomaan lakivaliokunnan toimialaan kuuluvien asioiden tarkastelulle käsiteltävänä olevassa valtioneuvoston selonteossa.

Selvityksessä (s. 1) esitetyn mukaan Suomen tavoitteena on globaalisti vahva ja toimintakykyinen Euroopan unioni, joka edistää jäsenvaltioidensa ja kansalaistensa turvallisuutta, hyvinvointia ja taloudellisia etuja. Demokratia, oikeusvaltioperiaate sekä perus- ja ihmisoikeudet ovat selvityksen mukaan unionin kaiken toiminnan perusta. Sanottu lähtökohta on perusteltu ja vastaa myös eduskunnan lakivaliokunnan aiemmin esittämää näkemystä, jossa on korostettu yhteisten arvojen merkitystä osana EU-politiikkaa. Lakivaliokunta on katsonut, että valtioneuvoston EU-vaihtamisen on tärkeää perustua yhteisen eurooppalaisen arvopohjan puolustamiseen (LaVL 1/2017 vp, s. 3, LaVL 2/2018 vp, s. 3 ja LaVL 6/2021 vp, s. 4).

Erityisesti lakivaliokunta on korostanut oikeusvaltioperiaatetta ja sen tärkeyttä (LaVL 6/2009 vp, s. LaVL 16/2013 vp, LaVL 5/2016, LaVL 1/2017 vp, LaVL 2/2018 vp, LaVL 23/2018 vp ja LaVL 6/2021 vp). Oikeusvaltioperiaatteen keskeisiä osatekijöitä ovat muun muassa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuus ja itsenäisyys suhteessa lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaan. Myös tuomioistuinvalvonnan tehokkuus on oikeusvaltion erottamaton osa. Tässä suhteessa merkitystä on esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevalla 47 artiklalla. Lisäksi lakivaliokunta on korostanut sitä, että oikeusvaltioperiaate on merkityksellinen paitsi kansalaisten myös yritystoimintaan liittyvien aloitteiden sekä innovaatioiden ja investointien kannalta (LaVL 23/2018 vp, s. 7 ja LaVL 6/2021 vp, s. 4).

Unionin arvot määritellään Euroopan unionista annetun sopimuksen (SEU) 2 artiklassa. Artiklan mukaan: ”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.”

Oikeudellisesti ei välttämättä ole aivan selvää, mikä merkitys SEU 2 artiklassa tarkoitetuille unionin arvoille on annettava. Sinänsä EU:ssa toteutetussa rikosoikeudellisessa yhteistyössä mainituille arvoille on kuitenkin annettu merkitystä esimerkiksi vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta toteuttavassa yhteistyössä tarkoitettua oikeusviranomaisen käsitettä tulkittaessa. EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä on tällöin korostettu oikeusviranomaisen riippumattomuutta (esim. yhdistetyt asiat C-508/18 ja C-82/19 PPU, *OG ja PI* [GC] (Lyypekin ja Zwickaun syyttäjäviranomaiset), EU:C:2019:456). Vastaavanlaisia kysymyksiä on eurooppalaisen pidätysmääräyksen

ohella arvioitu myös eurooppalaista tutkintamääräystä koskevassa EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä (C-584/19, *Staatsanwaltschaft Wien* [GC], EU:C:2020:1002).

Laajemmin perus- ja ihmisoikeuksien toteutumisen tärkeyttä unionin ja yleisemmin oikeusvaltion arvojen ylläpitämisen suhteen on EU-tuomioistuimen käytännössä korostettu nimenomaan EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön puitteissa (esim. C-216/18 PPU, *Minister for Justice and Equality* [GC], EU:C:2018:586, 48 kohta). Myös perus- ja ihmisoikeuksien tosiasialliseen toteutumiseen unionin muodostamalla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella on kiinnitetty huomiota EU:n rikosoikeudellisessa yhteistyössä (esim. yhdistetyt asiat C-404/15 ja C-659/15 PPU, *Aranyosi ja Căldăraru* [GC], EU:C:2016:198). Vastaavasti EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklaan liittyvät tehokkaita oikeussuojakeinoja koskevat kysymykset ovat nousseet keskeiseksi EU-tuomioistuimen EU-rikosoikeudellisia lainsäädäntöinstrumentteja koskevassa ratkaisukäytännössä (ks. esim. C-845/19 ja C-863/19, *Okrazhna prokuratura*, EU:C:2021:864 ja C-852/19, *Gavanovov II*, EU:C:2021:902). Unionissa toteutettu rikosoikeudellinen yhteistyö on ala, joka on usein erityisen perus- ja ihmisoikeusherkkä ja jolla oikeusturvan toteutumiseen on kiinnitettävä erityistä huomiota. Myös oikeusvaltioon liittyvien keskeisten periaatteiden ja takeiden toteutumisessa on viime vuosina tunnetusti ollut EU:n tietyissä jäsenvaltioissa haasteita, jotka ovat heijastuneet myös EU:ssa toteutettuun rikosoikeudelliseen yhteistyöhön.

Edellä todettuun liittyen unionin arvoja korostava lähestymistapa on valtioneuvoston selvityksessä merkittävä. Toisaalta voidaan kiinnittää huomiota siihen, että selvityksessä ei juuri tarkastella esimerkiksi EU:n perusoikeuskirjan merkitystä tässä suhteessa. Lisäksi saattaisi olla syytä jatkossa pyrkiä hieman täsmällisemmin tarkastelemaan, mitä yhteisiin arvoihin sitoutumisella EU:ssa toteutetun yhteistyön ja lainsäädännön sekä kansallisen EU-politiikan perustana tosiasiallisesti eri politiikka-aloilla tarkoitetaan.

Nimenomaan EU:ssa toteutetussa rikosoikeudellisessa yhteistyössä perus- ja ihmisoikeuksilla ja laajemmin myös unionin arvoilla sekä oikeusvaltioon olennaisesti kuuluvilla tekijöillä (esim. oikeusviranomaisten riippumattomuus) on edellä todetun mukaisesti ollut myös käytännön merkitystä, mikä nähdäkseni olisi myös yleisemmän tason valtioneuvoston selvityksessä perustellut asian tarkempaa ja syvällisempää tarkastelua. Kun tietyt unionin arvot ja oikeusvaltioon liittyvät kysymykset ovat ajankohtaistuneet EU:ssa toteutetussa vastavuoroisen tunnistamisen periaatetta ilmentävässä yhteistyössä, valtioneuvoston selvityksessä olisi ollut suotavaa tarkastella esimerkiksi kysymystä siitä, mikä merkitys tällä on jäsenvaltion keskinäisen luottamuksen kannalta ja mitä luottamuksen vahvistamisen suhteen on syytä tehdä. Lisäksi oikeusvaltioperiaatteen ja perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät näkökohdat olisivat voineet olla laajemman arvioinnin kohteena erityisesti kokonaisturvallisuutta ja vahvempaa Eurooppaa sekä unionin laajentumista koskevissa jaksoissa. Erityisesti olisi syytä kiinnittää huomiota siihen, että oikeusvaltioperiaatteen ja sen osatekijöiden laaja-alainen turvaaminen sekä kaikkien jäsenvaltioiden velvoittaminen noudattamaan oikeusvaltioperiaatetta on merkityksellistä EU:n rikosoikeudellisen yhteistyön käytännön toimivuuden kannalta. Erityisesti huomiota tulisi kiinnittää siihen, että EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön päämuoto, vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle pohjautuva jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten välinen yhteistyö, perustuu jäsenvaltioiden keskinäiselle luottamukselle. Selvää nähdäkseni on, että jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus rakentuu pitkälti sille, että kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet oikeusvaltioperiaatteen täysimääräiseen noudattamiseen. Vastaavasti unionin laajentumisessa oikeusvaltioperiaatteen sitoutuminen on samoista syistä keskeisessä asemassa.

Yleisesti voidaan vielä todeta, että oikeus- ja sisäasiat ovat suhteellisen vähäisessä asemassa valtioneuvoston selvityksessä. Eduskunnan lakivaliokunta on aiemmin EU-selontekojen ja EU-vaikuttamisstrategioiden yhteydessä huomauttanut oikeusasioiden suppeasta käsittelystä ja muistuttanut oikeusasioiden tärkeydestä osana EU-politiikkaa (ks. LaVL 6/2009 vp, LaVL 16/2013 vp, LaVL 5/2016 vp, LaVL 1/2017 vp ja LaVL 2/2018 vp ja LaVL 6/2021 vp). Valiokunta on myös nimenomaisesti korostanut, että vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen sekä oikeusyhteistyön merkitys korostuvat kriisiaikoina (LaVL 6/2021 vp, s. 3). Valtioneuvoston selvityksessä ei ole omaa vapauden, turvallisuuden ja oikeuden aluetta tai oikeusyhteistyötä koskevaa jaksoa, mikä osaltaan selittyy sillä, että E-kirjelmässä 57/2023 vp on keskitytty nimenomaan rikosoikeudellista yhteistyötä koskevien vaikuttamistyön tavoitteiden käsittelyyn. Kuitenkin myös nyt käsillä olevassa valtioneuvoston selvityksessä (s. 2) Suomen yhtenä pääprioriteettina mainitaan Euroopan kokonaisturvallisuuden parantaminen. Kokonaisturvallisuutta ja vahvempaa Eurooppaa koskevassa jaksossa arvioidaan ennen muuta esimerkiksi puolustukseen ja huoltovarmuuteen liittyviä näkökohtia. Edellä todettujen näkökohtien tärkeydestä huolimatta olisi ollut suotavaa, että valtioneuvoston selvityksessä olisi kiinnitetty laajemmin huomiota vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeseen liittyviin näkökohtiin osana kokonaisturvallisuutta koskevaa tavoitetta. Edellä todetun mukaisesti myös oikeudellisella yhteistyöllä on tässä suhteessa keskeinen merkitys. Vastaavasti jaksossa olisi ollut syytä kiinnittää laajemmin huomiota oikeusvaltioperiaatteen sekä perus- ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja niiden toteutumisen käytännön varmistamiseen ja korostaa näiden näkökohtien tärkeyttä.

### Strateginen kilpailukyky

Valtioneuvoston selvityksen (s. 3) mukaan Suomen tavoitteena on parempi ja vähäisempi EU-sääntely. Uuden sääntelyn valmistelussa tulisi selvityksen mukaan kiinnittää erityistä huomiota ennakoitavuuteen ja joustavuuteen. EU-sääntelyn tulisi olla selkeää ja oikeusvarmuutta lisäävää. Jäsenvaltioiden erityispiirteet tulisi ottaa huomioon nykyistä paremmin EU-lainsäädäntöä valmisteltaessa, minkä lisäksi unionin ja jäsenvaltioiden välistä toimivallan jakoa tulee kunnioittaa. Säädösehdotusten tulisi lisäksi perustua riittävän kattaviin ja jäsenvaltioiden erot huomioon ottaviin vaikutustenarviointeihin. Liian yksityiskohtaista sääntelyä tulisi välttää.

Edellä todetut tavoitteet ovat nähdäkseni lähtökohtaisesti kannatettavia ja niillä on merkitystä myös eduskunnan lakivaliokunnan toiminnan kannalta merkityksellisiin kysymyksiin. Myös esimerkiksi EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön alalla olisi syytä keskittyä olennaisiin Euroopan unionin toiminnasta annetun sopimuksen (SEUT) 82 ja 83 artiklan puitteissa pysyviin lainsäädäntöhankkeisiin. Rikosoikeuden alalla olisi aina syytä kiinnittää huomiota siihen, että erityisesti EU:ssa toteutettua aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevissa direktiiveissä kriminalisointivelvoitteet muotoiltaisii tavalla, joka mahdollistaa rangaistavaksi säädettävien tekojen määrittelyn rikosoikeudellisen laillisuusperiaatteen edellyttämällä täsmällisyydellä (ks. esim. LaVL 13/2023 vp, s. 4 ja 6). Tältä osin olisi syytä korostaa myös EU:n perusoikeuskirjan 49 artiklan sisältämän rikosoikeudellista laillisuusperiaatetta koskevan velvoitteen merkitystä EU-lainsäädäntöä laadittaessa. Lisäksi on huomattava, että EU:n rikosoikeudellisen lainsäädäntöhankkeiden yhteydessä on nykyisin melko tavanomaista, että aineellisen rikoslainsäädännön lähentämistä koskevat direktiivit sisältävät myös paljon muita velvoitteita kuin tiettyjen tekojen rangaistavaksi säätämistä koskevia kriminalisointivelvoitteita ja näistä teoista säädettäviä rangaistuksia koskevia vaatimuksia. Usein kysymys on esimerkiksi lieventäviä ja ankaroittavia

seikkoja koskevista velvoitteista, oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevista velvoitteista, vanhentumisaikoja koskevista velvoitteista ja joissain tapauksissa myös esimerkiksi todisteiden harkintaan vaikutuksena ulottavista velvoitteista. Valtioneuvoston selvityksen mukaan liian yksityiskohtaista sääntelyä tulisi välttää. Vastaavasti olisi nähdäkseni huolehdittava siitä, että perussopimuksissa määriteltyä oikeusperustaa olisi noudatettava. On esimerkiksi huomattava, että SEUT 83 artiklan mukaan direktiiveillä voidaan säätää rikosten ja seuraamusten määrittelyä koskevista vähimmäissäännöistä. Jatkossa olisi syytä EU:ssa tarkemmin arvioida, onko yksittäisen direktiiviehdotuksen velvoitteessa todella kysymys rikosten ja seuraamusten määrittelystä, jotta EU:ssa annettava rikosoikeudellinen direktiivi säilyisi ennakoitavana ja riittävän yksinkertaisena. Tällä olisi myös oikeusvarmuutta edistäviä vaikutuksia.

### Kokonaisturvallisuus ja vahvempi Eurooppa

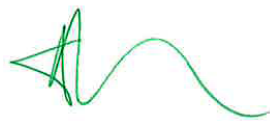
Valtioneuvoston selvityksen kokonaisturvallisuutta ja vahvempaa Eurooppaa koskevassa jaksossa (s. 6) todetaan hallituksen torjuvan voimakkaasti järjestäytynyttä rikollisuutta. Selvityksessä todetaan EU:n sisäisen turvallisuuden kannalta olevan olennaista, että oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten toimintaedellytyksiä ja rajat ylittävää yhteistyötä kehitetään vastaamaan merkittävästi muuttunutta turvallisuusympäristöä. Tällöin selvityksen mukaan esimerkiksi viranomaisten tiedonsaannin ja tietoturvan edistäminen on keskeistä. Suomen tavoitteena selvityksen mukaan lisäksi on, että viranomaisten keskinäistä tietojenvaihtoa jäsenmaiden välillä lisätään terrorismin ja muun rikollisuuden torjumiseksi. Nykyistä enemmän tulisi selvityksen mukaan kiinnittää huomiota myös rikosten ennaltaehkäisyyn.

Valtioneuvoston selvityksessä esitetyt näkökohdat ovat EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön kannalta merkityksellisiä. Oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten toimintaedellytysten kehittäminen vastaamaan muuttunutta turvallisuusympäristöä on huomionarvoinen tavoite. Tämän tavoitteen toteuttamisessa olisi kuitenkin syytä kiinnittää huomiota täysimääräisesti perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen. Lisäksi olisi syytä nimenomaisesti arvioida, mitä muuttunut turvallisuusympäristö nimenomaan rikosoikeudellisen yhteistyön suhteen tarkoittaa ja millä tavalla turvallisuusympäristö on rikosoikeudellisen yhteistyön kannalta muuttunut. Selvää sinänsä on, että oikeus- ja lainvalvontaviranomaisten toimintaedellytysten ja resurssien tulee vastata toimintaympäristöä, mutta toimintaedellytysten arvioinnissa keskeisiä ovat myös edellä mainitut oikeusvaltioperiaatteeseen sekä perus- ja ihmisoikeuksiin liittyvät näkökohdat.

Valtioneuvoston selvityksessä on omaksuttu tavoitteeksi viranomaisten tiedonsaannin ja tietoturvan edistäminen sekä viranomaisten keskinäisen tietojenvaihdon lisääminen. Myös näillä tavoitteilla on merkitystä EU:ssa toteutetun rikosoikeudellisen yhteistyön kannalta. Viranomaisten tiedonsaannin ja keskinäisen tietojenvaihdon unionitasoisessa järjestämisessä tulee ensinnäkin ottaa huomioon EU:n tietosuoja koskeva lainsäädäntö, keskeisimmin yleinen tietosuoja-asetus (EU) 2016/679 sekä rikosasioiden tietosuojadirektiivi (EU) 2016/680. Rikosoikeuden alalla toimivaltaisten viranomaisten tiedonsaanti ja keskinäinen tietojenvaihto tulisi toteuttaa vastavuoroisen tunnustamisen periaatetta kunnioittaen ja noudattaen. EU:ssa on hiljattain hyväksytty lainvalvontaviranomaisten rajat ylittävää pääsyä sähköiseen todistusaineistoon koskeva ns. e-evidence-asetus ((EU) 2023/1543) ja siihen liittyvä ns. e-evidence-direktiivi ((EU) 2023/1544). Asetus perustuu mallille, jonka mukaan jäsenvaltion toimivaltainen viranomais olisi sähköisen todistusaineiston säilyttämiseksi tai toimittamiseksi yhteydessä suoraan toisessa jäsenvaltiossa sijaitsevaan palveluntarjoajaan ja tämän lailliseen edustajaan. Tämänkaltaisen järjestely ei

ongelmitta ole yhteensovitettavissa EU:ssa omaksuttuun vastavuoroisen tunnustamisen periaatteelle perustuvan järjestelmän tarkoituksen ja sille vakiintuneesti annetun merkityssisällön kanssa (ks. esim. LaVL 16/2018 vp, s. 5 ja LaVL 2/2021 vp, s. 4–5). Valtioneuvoston selvityksessä omaksuttua kantaa täydentäen viranomaisten tiedonsaantia edistettäessä ja keskinäistä tietojenvaihtoa lisättäessä olisi näin keskeistä korostaa, että toimintaa rikosoikeudellisen yhteistyön alalla toteutettaessa pitäydyttäisiin vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen mukaisesti rikosoikeudenhoidon tehtävää toteuttavien jäsenvaltioiden toimivaltaisten viranomaisten toteuttamassa yhteistyössä. Lisäksi on syytä painottaa, että oikeusturvanäkökohdat on turvattava kehitettäessä rajat ylittävää tiedonhankintaa (LaVL 16/2018 vp, s. 5, LaVL 29/2018 vp, s. 4 ja LaVL 4/2021 vp, s. 4).

Helsingissä 22.2.2024



Sakari Melander  
Rikosoikeuden professori