

Asia

Euroopan komission tiedonanto oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa – tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 3.4.2019 tiedonannon oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa (COM(2019) 163 final). Komissio esitteli tiedonannon yleisten asioiden neuvostossa 21.5.

Tiedonannossaan komissio tarkastelee niitä välineitä, joilla voidaan seurata ja arvioida oikeusvaltiokehitystä sekä suojella oikeusvaltiota EU:ssa. Se esittää joukon oikeusvaltioperiaatteen noudattamista tukevan välineistön kehittämistä koskevia kysymyksiä, joita se pyytää Euroopan parlamenttia, Eurooppa-neuvostoa, neuvostoa ja jäsenvaltioita sekä asiaan liittyviä sidosryhmiä pohtimaan. Tiedonanto on osa Eurooppa-neuvoston seuraavaan strategiseen ohjelmaan liittyvää komission pohdintaa. Strateginen ohjelma on tarkoitus hyväksyä kesäkuun Eurooppa-neuvostossa.

Komissio ottaa pohdintaprosessin ja käynnissä olevan keskustelun tulokset huomioon ja esittää omat päätelmänsä ja ehdotuksensa kesäkuussa 2019 annettavassa tiedonannon toisessa osassa.

Oikeusvaltiokysymykset tulevat olemaan näkyvästi esillä Suomen EU-puheenjohtajakaudella muun muassa oikeusvaltiotilanteiden kehittämistä koskevien hankkeiden kautta. Komission on tarkoitus esitellä tiedonantonsa toinen osa yleisten asioiden neuvostossa Suomen puheenjohtajakaudella.

Suomen kanta

Oikeusvaltioperiaate on keskeinen osa niitä yhteisiä arvoja, joihin kaikkien EU:n jäsenvaltioiden tulee olla sitoutuneita. Suomi suhtautuu vakavasti viimeaikaiseen EU:n perustana olevien arvojen kyseenalaistamiseen ja loukkaamiseen tietyissä jäsenvaltioissa ja katsoo, että oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskevaa työtä EU:n sisällä täytyy tehostaa. Myös EU:n ulkosuhteissa Suomi edistää EU:n ulko- ja turvallisuuspoliittisen globaalistrategian ja eurooppalaisen kehityspoliittisen konsensuksen mukaisesti oikeusvaltioperiaatteen toteutumista läpileikkaavasti.

Suomi pitää erittäin hyvänä, että komissio on käynnistänyt oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamista koskevan työn ja tukee komissiota. Suomi pitää tärkeänä, että EU:n toimielimet tekevät keskenään yhteistyötä oikeusvaltioperiaatteen edistämistä koskevassa työssään.

Suomi katsoo komission tavoin, että oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen edistäminen edellyttää sitä koskevan tietoisuuden edistämistä jäsenvaltioissa ja yhteisen oikeusvaltiokulttuurin luomista. Suomi tukee komission tavoitetta edistää sellaisia toimia, joilla ennaltaehkäistään oikeusvaltio-ongelmia ja pitää hyvänä komission esittämää ajatusta yleisen kehyksen luomisesta yhteistyölle ja vuoropuhelulle jäsenvaltioissa oikeusvaltiokehitykseen liittyvien tietojen keräämisen kautta.

Suomen näkemyksen mukaan myös neuvoston piirissä vireillä olevat hankkeet neuvoston oikeusvaltiovuoropuhelun kehittämiseksi ja jäsenvaltioiden välisen vertaisarviointimekanismin luomiseksi edistävät näitä tavoitteita. Sekä vuoropuhelu että vertaisarviointi ovat omiaan edistämään keskinäistä ymmärrystä ja yhtenäisyyttä jäsenvaltioiden välillä oikeusvaltiokysymyksissä ja kasvattamaan tietoisuutta oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvistä kysymyksistä. Niiden avulla voidaan sekä ehkäistä ongelmien syntymistä että saada tietoa huolestuttavina pidettävistä kehityssuunnista sellaisessa vaiheessa, jolloin niihin voidaan vielä vaikuttaa. Molemmista mekanismeista voitaisiin Suomen näkemyksen mukaan ottaa huomioon myös EU:n ulkopuolisten toimijoiden kuten Euroopan neuvoston laatimaa materiaalia, mikä edistäisi tiedonannossa esitetyllä tavalla yhteistyön tiivistämistä Euroopan neuvoston ja muiden oikeusvaltiota tukevien kansainvälisten järjestöjen kanssa.

Suomi korostaa myös liittymisprosessin merkitystä oikeusvaltiokulttuurin luomisen ja ongelmien ennalta ehkäisyn kannalta. Kattavat ja johdonmukaiset oikeusvaltiosektorin uudistukset ovat laajentumispolitiikan ytimessä. Jäsenyysprosessissa olevia maita olisi Suomen näkemyksen mukaan vaadittava saavuttamaan aiempaa ripeämmin aitoja ja kestäviä tuloksia keskeisimpien jäsenyyskriteerien oikeusvaltiosektorilla.

Suomi katsoo komission tavoin, että reagointia ja toimintaa unionin tasolla tulee tehostaa niissä tilanteissa, joissa kansalliset mekanismit pettävät ja oikeusvaltioon kohdistuvat uhat aktualisoituvat. On tärkeää, että EU:n toiminta näissä tilanteissa on tehokasta ja johdonmukaista, ja että kaikkia jäsenvaltioita kohdellaan puolueettomasti ja yhdenmukaisesti.

Suomi tukee komission keskeistä roolia näissä tilanteissa. Komissio on Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 17 artiklan nojalla vastuussa sen valvomisesta, että perussopimuksia ja niiden nojalla hyväksytyjä toimia noudatetaan.

Suomi korostaa EU:n 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, mukaan lukien yhteistyö neuvoston kanssa.

Suomi pitää tärkeänä, että erilaisia oikeusvaltio-ongelmiin puuttumisen mahdollistavia välineitä ei nähdä vaihtoehtoisina vaan toisiaan täydentävinä, ja että niitä sovelletaan myös samanaikaisesti silloin, kun sitä pidetään perusteltuna ja tarkoituksenmukaisena.

Suomi pitää tärkeänä vireillä olevaa komission ehdotusta asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta (COM(2018) 324 final). Kyseinen

asetus edistäisi ongelmien ennaltaehkäisyn tavoitetta ja olisi arvokas lisä keinovalikoimaan niissä tilanteissa, joissa on havaittu jäsenvaltiossa olevan oikeusvaltiopuutteita tai riski niiden syntymisestä.

Pääasiallinen sisältö

Liittyessään unioniin kaikki jäsenvaltiot ovat sitoutuneet noudattamaan EU:n yhteisiä arvoja täysimääräisesti. Viime vuosina on kuitenkin eräissä jäsenvaltioissa noussut esiin arvojen ja erityisesti oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyviä ongelmia. Sekä Puolaa että Unkaria kohtaan on vireillä useita komission rikkomusmenettelyjä sekä nk. SEU 7 artiklan prosessin ensimmäinen vaihe, jonka päätteeksi voidaan todeta, että on olemassa selvä vaara, että kyseinen jäsenvaltio loukkaa vakavasti EU:n yhteisiä arvoja. Myös oikeusvaltiokehitys muun muassa Romaniassa on herättänyt huolta.

Unionissa on käytössä joukko erityyppisiä ja erilaisiin tilanteisiin sopivia välineitä, joilla voidaan puuttua oikeusvaltio-ongelmiin jäsenvaltioissa. Komissio toteaa tiedonannossaan, että viimeaikaiset oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvät haasteet eräissä jäsenvaltioissa ovat kuitenkin herättäneet huolta unionin kyvystä puuttua tällaisiin tilanteisiin. Vallalla on monenkeskinen yhteisymmärrys siitä, että on parannettava tapaa, jolla varmistetaan oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen Euroopan unionissa. Komission tiedonanto on osa tätä keskustelua.

Myös neuvoston piirissä on vireillä oikeusvaltiovälineiden kehittämiseen ja tehostamiseen tähtäviä hankkeita. Näitä ovat neuvoston oikeusvaltiovuoropuhelun kehittäminen ja jäsenvaltioiden välisen vertaisarviointimekanismin luominen (ks. tarkemmin perusmuistio VNEUS2019-00233). Neuvostossa on käsittelyssä parhaillaan myös komission ehdotus asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta (COM(2018) 324 final), jota Suomi pitää tärkeänä (ks. tarkemmin U 40/2018 vp ja UJ 44/2918 vp).

Yleistä

Komissio korostaa tiedonantonsa aluksi, että oikeusvaltioperiaate on yksi EU:n perusarvoista ja kaikkien jäsenvaltioiden demokraattisen järjestelmän perusta, jota tarvitaan perusoikeuksien suojan varmistamiseksi. Komissio muistuttaa oikeusvaltion olevan myös keskeinen edellytys sille, että EU toimii hyvin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena ja sisämarkkinoina, ja korostaa luottamuksen julkisiin instituutioihin olevan ratkaisevan tärkeää demokraattisten yhteiskuntien sujuvan toiminnan kannalta. Oikeusvaltioperiaate on myös yksi EU:n ulkoista toimintaa ohjaavista periaatteista.

Komissio toteaa viime vuosina unionin perusarvoihin ja -periaatteisiin, myös oikeusvaltioon, kuitenkin kohdistuneen yhä enemmän paineita. On siis tehtävä aiempaa enemmän työtä oikeusvaltioperiaatteen lujittamisen ja noudattamisen varmistamiseksi kaikkialla unionissa. Oikeusvaltioon liittyvä ongelma yhdessä jäsenvaltiossa vaikuttaa koko unioniin. Siten vaikka ensisijainen vastuu oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta kuuluu jäsenvaltioille, unionin on osallistuttava siihen liittyvien ongelmien ratkaisemiseen siitä riippumatta, missä ne esiintyvät.

Komissio toteaa EU:n kehittäneen useita välineitä edistääkseen oikeusvaltioperiaatteen noudattamista. Nämä täydentävät SEU 7 artiklaa, joka soveltuu, kun on olemassa ”selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti [SEU] 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja”

ja jonka nojalla voidaan viime kädessä pidättää väliaikaisesti tietyt perussopimuksista johtuvat asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet.

Komissio mainitsee tältä osin aluksi vuonna 2014 perustamansa oikeusvaltiotoimintakehyksen, jonka tarkoituksena on vuoropuhelun kautta estää sellaisen oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvan järjestelmätason uhkan syntyminen, joka edellyttäisi SEU 7 artiklassa tarkoitetun menettelyn aloittamisen. Lisäksi komissio listaa SEUT 258 artiklan mukaiset rikkomusmenettelyt ja joukon muita mekanismeja, kuten talouspolitiikan ohjausjakso, EU:n oikeusalan tulostaulu sekä Bulgariaa ja Romaniaa koskeva yhteistyö- ja seurantamekanismi (nk. CVM). Myös rakenneuudistusten tukipalvelun kautta annettavaa teknistä tukea ja rakenne- ja investointirahastoista myönnettävää rahallista tukea on käytetty oikeusvaltioperiaatetta edistäviin hankkeisiin. Komissio nostaa esiin myös oikeusvaltioperiaatteen merkityksen osana EU:n liittymis- ja naapuruuspolitiikkaa sekä petostentorjuntavirasto OLAF:n ja tulevan syyttäjävirsto EPPO:n roolin, ja antamansa asetusehdotuksen unionin talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta.

Tiedonannon liitteenä on ”The EU’s Rule of Law toolbox” -niminen asiakirja, johon on koottu perustiedot mainituista mekanismeista ja jossa niiden käyttöä havainnollistetaan kaavion avulla.

Tiedonannossa esitetyt toimenpiteet

Komissio toteaa oikeusvaltioperiaatteen kasvavan merkityksen yhteisenä huolenaiheena näkyneen laaja-alaisissa keskusteluissa unionin toimielimissä ja elimissä sekä muilla foorumeilla. Euroopan parlamentti, neuvosto, kansalliset parlamentit, Euroopan neuvosto sekä Euroopan oikeudelliset verkostot, asiantuntijaryhmät ja asianajajayhdistykset sekä kansalaisjärjestöt ovat käyneet tahoillaan oikeusvaltiokysymyksiin liittyvää keskustelua.

Komissio katsoo tähän mennessä saatujen kokemusten viittaavan tiettyihin yhteisiin piirteisiin, jotka voisivat olla lähtökohtana perusperiaatteisiin nojaaville tuleville pohdinnoille. Komissio esittää kolme pilaria, jotka voisivat edistää oikeusvaltioperiaatteen tosiasiallisen noudattamisen tukemista unionissa:

Oikeusvaltioperiaatteen tunnetuksi tekeminen: Koska oikeusvaltioon liittyviä normeja ja oikeuskäytäntöä ei aina tunneta riittävästi jäsenvaltioissa, olisi panostettava aiempaa enemmän oikeusvaltioon liittyvien normien ja oikeustapausten tekemiseen tunnetuksi kansallisella tasolla.

Ongelmien ennalta ehkäisy: Vaikka päävastuu oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta on jäsenvaltioilla, EU voi auttaa niitä kehittämään keskeisten järjestelmien ja instituutioiden selviytymiskykyä. Säännöllinen yhteistyö ja vuoropuhelu voisivat auttaa muodostamaan perusteellisemmän käsityksen oikeusvaltiotilanteesta ja -kehityksestä jäsenvaltioissa sekä ratkaisemaan oikeusvaltioon liittyviä ongelmia varhaisessa vaiheessa.

Kohdennettu reagointi: Oikeusvaltioon kohdistuvien haasteiden moninaisuus edellyttää eri tilanteissa erilaista reagointia. Komissio varmistaa vastedeskin EU:n lainsäädännön asianmukaisen soveltamisen rikkomusmenettelyillä. Tietyillä poliittikanaloilla myös muut toimet voivat olla aiheellisia, kuten komission ehdotus asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta. Lisäksi nykyistä oikeusvaltiotoimintakehystä voitaisiin parantaa esimerkiksi tiedottamalla asioista aikaisemmin Euroopan parlamentille ja neuvostolle, jotta ne voivat antaa toimille tukensa.

Komissio esittää kuhunkin pilariin liittyen joukon ideoita ja kysymyksiä, joita se kehottaa Euroopan parlamenttia, Eurooppa-neuvostoa, neuvostoa ja jäsenvaltioita sekä asiaan liittyviä sidosryhmiä pohtimaan. Komissio ottaa pohdintaprosessin ja käynnissä olevan keskustelun tulokset huomioon ja esittää omat päätelmänsä ja ehdotuksensa kesäkuussa 2019.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Toistaiseksi ei ole tietoa tiedonannon käsittelystä Euroopan parlamentissa.

Kansallinen valmistelu

Institutionaalisten kysymysten jaosto 10.6.2019.

Eduskuntakäsittely

E 66/2013 vp ja EJ 18/2018 vp (Valtioneuvoston selvitys oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen vahvistamisesta EU:ssa).

Suomen kantoja oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi EU:ssa on myös mm. valtioneuvoston EU-vaikuttamisstrategiassa 2018 (SuVL 1/2018 vp, E 106/2017 vp) ja valtioneuvoston selvityksessä ”Suomen EU-puheenjohtajakauden keskeisiä asiakysymyksiä; tilannekatsaus” (E 107/2018 vp).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Oikeusvaltioperiaate ja perusoikeuksien kunnioittaminen ovat perustuslaissa vahvistettuja Suomen valtiosäännön keskeisiä periaatteita, joihin Suomi on sitoutunut myös EU:n jäsenenä sekä osana kansainvälisiä sopimusvelvoitteitaan (perustuslain 1 §:n 3 momentti).

Perusoikeuksista säättäminen kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain 27 §:n 1 ja 2 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Ei taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Suomi on toiminut oikeusvaltioperiaatteeeseen liittyvissä hankkeissa ja prosesseissa aktiivisesti, osana noin kymmenen jäsenvaltion muodostamaa samanmielisten jäsenvaltioiden joukkoa.

Osa jäsenvaltioista on toimittanut tai toimittaa komissiolle tiedonantoa koskevat kommenttinsa. Myös Suomi aikoo esittää komissiolle huomioita.

Asiakirjat

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa (3.4.2019, COM(2019) 163 final).

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Henriikka Leppo, VNEUS, henriikka.leppo@vnk.fi, puhelin 0295 160 023

Heidi Kaila, VNEUS, heidi.kaila@vnk.fi, puhelin 0295 160 313

Heli Siivola, VNEUS, heli.siivola@vnk.fi, puhelin 0295 160 476

Tia Möller, OM, tia.moller@om.fi, puhelin 0295 150 105

Tomi Lounio, UM, tomi.lounio@formin.fi, puhelin 0295 350 369

Tapio Puurunen, SM, tapio.puurunen@intermin.fi, puhelin 0295 488 254

Elisa Aaltonen, VM, elisa.aaltonen@vm.fi, puhelin 0295 530 024

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	Oikeusvaltioperiaate OM, SM, UM, VNK
Tiedoksi	EUE, OKM, TEM, TULLI, VM, VTV, YM
