

Asia

Komission tiedonanto: Oikeusvaltioperiaatteen lujittaminen unionissa – ajankohtaiskatsaus

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 17/2019 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio antoi 17.7.2019 tiedonannon oikeusvaltioperiaatteen lujittamisesta unionissa (COM(2019) 343 final). Komissio ilmoitti tiedonannossaan päättäneensä ottaa käyttöön oikeusvaltioperiaatetta koskevan tarkastelukierroksen, jonka yhteydessä laaditaan kaikki EU:n jäsenvaltiot kattava oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus.

Komission ensimmäisen vuosittaisen oikeusvaltiota koskevan vuosikertomuksen valmistelu on käynnistynyt. Kertomuksen laatimiseksi komissio on toimittanut kaikille jäsenvaltioille vastattavaksi kysymyksiä. Komissio on ilmoittanut kertomuksen valmistelun yhteydessä tekevänsä kaikkiin jäsenvaltioihin maavierailun.

Tällä E-jatkokirjeellä annetaan tilannekatsaus komission tiedonannosta ja kokonaiskuvan luomiseksi samalla myös tietoja muista ajankohtaisista komission oikeusvaltiotoimista. Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä näkökohtia on viime aikoina ollut esillä julkisessa keskustelussa liittyen COVID 19 -pandemian vuoksi hyväksytyihin kansallisiin poikkeus- ja rajoitustoimenpiteisiin. Muun muassa komissio on painottanut, että mahdollisten toimenpiteiden tulee olla oikeusvaltioperiaatteen mukaisia. Eräiden jäsenvaltioiden toimista on esitetty myös kansainvälistä huolta.

Suomen kanta

Oikeusvaltioperiaate on keskeinen osa niitä yhteisiä arvoja, joihin kaikkien EU:n jäsenvaltioiden tulee olla sitoutuneita. Suomi suhtautuu vakavasti EU:n perustana olevien arvojen loukkaamiseen tai sen vaaraan. Unionin yhteisten arvojen noudattamisesta ei voida tinkiä. Suomi katsoo, että EU:n oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvää toimintaa ja välineitä on tarpeen edelleen vahvistaa ja tehostaa. Unionissa käytössä olevat oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvät välineet tulee nähdä toisiaan täydentävinä.

Suomi pitää erittäin hyvänä ja hyödyllisenä, että komissio on käynnistänyt oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamista koskevan työn, ja antaa sille tukensa. Oikeusvaltioperiaatetta koskeva vuosittainen tarkastelukierros ja siihen liittyvä vuosikertomus ovat merkittävä ja tervetullut uudistus, jonka ansiosta toimintaa voidaan järkevöittää ja tehostaa sekä parhaita käytäntöjä vaihtaa.

Suomi katsoo, että unionin tulee toimia määrätietoisesti tilanteissa, joissa oikeusvaltioon kohdistuvat uhat aktualisoituvat. On tärkeää, että EU:n toiminta on tehokasta ja

johdonmukaista. Komissio on vastuussa sen valvomisesta, että EU:n perussopimuksia, mukaan lukien EU:n yhteiset arvot, noudatetaan. Suomi tukee komission keskeistä roolia tällaisissa tilanteissa.

Vireillä olevien unionin arvojen rikkomista koskevien unionisopimuksen 7 artiklan mukaisten menettelyjen kohteena olevien jäsenvaltioiden tilannetta tulee seurata ja menettelyjä edistää tavalla, jota tilanteen kehittyminen näissä jäsenvaltioissa edellyttää.

On tärkeää löytää keinoja vahvistaa unionin rahoituksen ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen välistä yhteyttä ja luoda tähän liittyen ehdollisuutta. Neuvottelut asetuksesta unionin talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta ovat tärkeä osa sekä neuvotteluja monivuotisesta rahoituskehyksestä 2021–2027 että oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen tehostamista koskevia toimia.

EU:n yhteisiä arvoja, mukaan lukien oikeusvaltioperiaatetta, tulee kunnioittaa myös poikkeuksellisissa olosuhteissa. EU:n jäsenvaltiot ovat toteuttaneet COVID 19 -viruksen leviämisen ennaltaehkäisemiseksi ja viruspandemian torjumiseksi poikkeuksellisia toimenpiteitä väestöä suojellakseen ja yhteiskunnan ja talouden toimintaa turvatakseen. On tärkeää, että toimet toteutetaan kansainvälisiä ja EU:n ihmis- ja perusoikeusvelvoitteita noudattaen. Toimenpiteiden tulee olla välttämättömiä, hyväksyttäviä, suhteellisia ja ajallisesti rajattuja. Oikeuksien ydinalueeseen ei tule puuttua.

Pääasiallinen sisältö

Komission oikeusvaltiotoimet

Komissio on vastuussa sen valvomisesta, että perussopimuksia ja niiden nojalla hyväksytyjä toimia noudatetaan. Komissio on ollut aktiivinen oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamista koskevassa työssä. Komissio on tehnyt tätä työtä laaja-alaisesti ja useita toisiaan täydentäviä välineitä käyttäen, mukaan lukien komission oikeusvaltiotoimintakehys, jolla tähdätään oikeusvaltio-ongelmien ennaltaehkäisyyn sekä EU-oikeuden rikkomista koskevat menettelyt.

Komission tiedonanto oikeusvaltioperiaatteen lujittamisesta unionissa

Euroopan komissio antoi 17.7.2019 tiedonannon oikeusvaltioperiaatteen lujittamisesta unionissa (COM(2019) 343 final), jossa komissio esitti konkreettisia oikeusvaltioperiaatteen lujittamiseen tähtääviä toimia. Komissio esitteli tiedonannon yleisten asioiden neuvostossa 18.7.2019 ja siitä keskusteltiin yleisten asioiden neuvostossa 16.9. ja 19.11.2019.

Komissio ilmoitti tiedonannossaan esittävänsä joukon konkreettisia toimia, jotka olisi toteutettava lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Toimet jakautuvat kolmeen osioon, joista ensimmäinen koskee tiedon lisäämistä ja yhteisen oikeusvaltiokulttuurin luomista, toinen ennaltaehkäisevää toimintaa ja kolmas reagointia EU:n tasolla kansallisten mekanismien pettäessä. Osioiden toimia on kuvattu tarkemmin asiakirjassa EJ 17/2019 vp.

Komission mukaan ennaltaehkäisevän toiminnan osalta ensisijainen vastuu oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamisesta kuuluu jäsenvaltioille, mutta EU:lla on kuitenkin rooli kansallisten viranomaisten tukemisessa ja sen varmistamisessa, että kielteiseen kehitykseen puututaan varhaisessa vaiheessa. EU:n valmiuksien

parantamiseksi komissio aikoo syventää oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvän kehityksen seurantaan jäsenvaltioissa. Tämä toteutetaan tarvittaessa yhteistyössä jäsenvaltioiden ja muiden EU:n toimielinten kanssa oikeusvaltioperiaatetta koskevan tarkastelukierroksen muodossa.

Tarkastelukierros kattaisi kaikki oikeusvaltion eri osatekijät ja niihin liittyvät ongelmat (lainsäädäntöprosessi, riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet, toimivallanjaon periaate, korruptio, tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vaalit). Tarkastelukierroksen tietolähdepohja olisi hyvin laaja. EU:n omien elinten kuten komission ja perusoikeusviraston lisäksi käytettäisiin Euroopan neuvoston, ETYJ:n ja OECD:n elinten tuottamaa tietoa.

Tarkastelukierrokseen sisältyisi jatkuva tiedonkeruu- ja vuoropuheluprosessi kansallisten viranomaisten ja sidosryhmien kanssa. Oikeusvaltioon liittyvistä kysymyksistä käytävää vuoropuhelua varten komissio on alkuvuonna 2020 perustanut jäsenvaltioihin kansallisten yhteyspisteiden verkoston. Verkoston on tarkoitus toimia keskustelufoorumina, jossa voidaan vaihtaa tietoja ja parhaita käytäntöjä. Suomen yhteyspisteenä toimii valtioneuvoston kanslia. Verkosto on kokoontunut kertaalleen helmikuussa 2020 ja seuraava verkoston kokous on suunnitteilla toukokuulle 2020.

Osana tarkastelukierrosta komissio ryhtyy julkaisemaan vuosittain oikeusvaltioperiaatetta koskevan kertomuksen, joka perustuu edellä mainittuihin lähteisiin ja jossa esitetään yhteenveto jäsenvaltioiden tilanteesta ja EU:n tasolla tapahtuneesta merkittävästä kehityksestä. Kertomuksessa olisi myös muita asiaankuuluvia tietoja. Siinä keskityttäisiin asioihin, joilla on välitöntä merkitystä oikeusvaltioperiaatteen kannalta EU:ssa.

Komissio on käynnistänyt ensimmäisen kertomuksen valmistelun alkuvuonna 2020 ja kansallisten yhteyspisteiden verkosto keskusteli ensimmäisessä kokouksessaan kertomuksen valmistelusta. Komissio antoi tilannekatsauksen tarkastelukierroksesta ja kertomuksesta yleisten asioiden neuvoston kokouksessa 25.2.2020. Kertomuksen laatimiseksi komissio on maaliskuussa 2020 toimittanut kansallisten yhteyspisteiden kautta kaikille jäsenvaltioille vastattavaksi kysymyksiä tarkastelukierroksen kattamista oikeusvaltion kaikista eri osatekijöistä. Komissio on pyytänyt vastauksia 4.5.2020 mennessä. Valtioneuvoston kanslia yhteensovittaa ja koordinoi toimivaltaisten ministeriöiden laatimat vastaukset. Tarkoituksena on toimittaa vastaukset komissiolle määräaikaan mennessä.

Komissio on myös käynnistänyt 4.5.2020 saakka jatkuvan kohdennetun sidosryhmäkuulemisen, jossa oikeusvaltiokysymysten parissa toimivia järjestöjä kehoitetaan osallistumaan kertomuksen valmisteluun toimittamalla komissiolle tietoja oikeusvaltiotilanteen kehityksestä käytännön tasolla eri jäsenvaltioissa.

Komissio on ilmoittanut kertomuksen valmistelun yhteydessä tekevänsä kaikkiin jäsenvaltioihin maavierailun. Alustavaksi ajankohdaksi on ilmoitettu touko-kesäkuu 2020.

Komissio on alustavasti ennakoanut kertomuksen valmistumisajankohdaksi alkusyksyä 2020.

Oikeusvaltioperiaate ja COVID 19 -pandemia

Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä näkökohtia on viime aikoina ollut esillä julkisessa keskustelussa COVID 19 -pandemian johdosta. EU:n jäsenvaltiot ovat toteuttaneet

poikkeuksellisia toimenpiteitä COVID 19 -viruksen leviämisen ennaltaehkäisemiseksi ja viruspandemian torjumiseksi.

Muun muassa komissio on painottanut, että mahdollisten kansallisten poikkeus- ja rajoitustoimenpiteiden tulee olla oikeusvaltioperiaatteen mukaisia ja tuonut myös esille huoltaan eräistä käyttöön otetuista toimenpiteistä. On keskeistä, että jäsenvaltioiden käyttöön ottamat poikkeus- ja rajoitustoimenpiteet noudattavat perusoikeuksia ja kansainvälisiä ihmisoikeusvelvoitteita. Toimien tulee rajoittua siihen, mikä on tarpeellista ja olla ehdottoman suhteellisia. Toimien keston tulee olla rajattu ja toimia tulee uudelleentarkastella säännöllisesti. Komissio on ilmaissut alkavansa tarkkailla yhteistyön hengessä kansallisten poikkeus- ja rajoitustoimenpiteiden soveltamista. Suomi on kannustanut komissiota ryhtymään tähän tarkkailutyöhön.

Euroopan perusoikeusvirasto kerää tietoja poikkeus- ja rajoitustoimenpiteistä kaikista EU:n jäsenvaltioista. Viraston tarkoituksena on julkaista huhtikuussa 2020 raportti, jossa tuodaan esille keskeisiä COVID 19 –pandemian aiheuttamia perusoikeushuolia.

Eurooppa-neuvoston jäsenten yhteisessä julkilausumassa 26.3.2020 todettiin: ”Teemme kaiken tarvittavan kansalaistemme suojelemiseksi ja kriisin selättämiseksi siten, että samalla säilytetään eurooppalaiset arvot ja eurooppalainen elämäntapa”.

Suomi osallistui 1.4. julkaistuihin jäsenvaltioiden poikkeustoimia ja EU:n yhteisiä arvoja koskevaan jäsenvaltioryhmän lausumaan. Siinä todetaan jäsenvaltioiden ottaneen oikeutetusti käyttöön poikkeuksellisia toimia COVID 19 -pandemian johdosta, mutta ilmaistaan huoli tietyistä poikkeustoimista, joiden käyttöön ottaminen saattaa vaarantaa EU:n yhteisten arvojen, muun muassa oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen. Lausumassa korostetaan tarvetta turvata yhteiset arvot myös pandemian aikana.

Suomi on ilmoittanut keskeisimmistä kansallisista rajoitustoimenpiteistä neuvoston ja komission pääsihteeristöille 31.3.2020. Ilmoituksessa todetaan, ettei toimenpiteillä poiketa Suomen kansainvälisistä ja EU-oikeudesta johtuvista ihmis- ja perusoikeusvelvoitteista. Toimenpiteillä rajoitetaan perustuslain asettamissa rajoissa tiettyjen perusoikeuksien käyttämistä toisten perusoikeuksien käytön suojaamiseksi. Toimenpiteet ovat välttämättömiä, hyväksyttäviä, suhteellisia ja ajallisesti rajattuja.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova.

EU:n perusoikeuskirjassa vahvistetaan EU:n kansalaisten oikeudet ja vapaudet. Osa oikeuksista koskee myös muita henkilöryhmiä. Perusoikeuskirja on oikeudellisesti sitova.

SEU 7 artiklassa määrätään menettelystä niiden tilanteiden varalta, joissa on selvä vaara, että jäsenvaltio loukkaa vakavasti SEU 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja, tai joissa jäsenvaltio rikkoo vakavasti ja jatkuvasti näitä arvoja.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Tiedonannon käsittelyn vastuuvaiokuntana Euroopan parlamentissa toimii Kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE). Asia on Euroopan parlamentissa valmisteluvaiheessa.

Euroopan parlamentti on ollut aktiivinen oikeusvaltioperiaatteen osalta.

Kansallinen valmistelu

Institutionaalisten kysymysten jaoston kirjallinen menettely 9.-14.4.2020.

Eduskuntakäsittely

Euroopan komission tiedonanto: Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittaminen unionissa – tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet (E ja EJ 17/2019 vp ja SuVL 2/2019 vp).

Valtioneuvoston selvitys: Oikeusvaltiokysymykset Suomen EU-puheenjohtajakaudella (E 16/2019 vp ja SuVL 2/2019 vp).

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

Komission ehdotus asetukseksi EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta (U 40/2018 vp ja UJ 44/2018 vp).

Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä kantoja on myös eduskunnalle toimitetuissa yleisten asioiden neuvostoihin liittyvissä neuvostopaketeissa (ks. esim. neuvostopaketit EUN 62/2019 vp ja EUN 41/2019 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, 2 §:n 3 momentti ja 2 luku).

Hallitus totesi 16.3.2020 yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa Suomen olevan poikkeusoloissa koronavirustilanteen vuoksi. Suomessa on otettu käyttöön valmiuslaki.

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

Taloudelliset vaikutukset

Tiedonannolla ei ole taloudellisia vaikutuksia. Jos tiedonannon pohjalta hyväksytään konkreettisia toimenpiteitä, arvioidaan niiden taloudelliset vaikutukset erikseen.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komissio antoi toukokuussa 2018 asetusehdotuksen EU:n talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita (COM(2018) 324 final). Komissio esittää ehdotuksessaan ehdollisuuden luomista EU-varojen vastaanottamisen ja käytön sekä oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen välille. Suomen puheenjohtajakaudellaan joulukuussa 2019 esittämä MFF-neuvottelulaatikko sisälsi ehdotuksen ratkaisuksi asetusehdotuksen poliittisiin kysymyksiin. MFF-neuvottelut jatkuvat (ks. tarkemmin U 40/2018 vp jatkokirjeineen).

Komissio antoi joulukuussa 2017 perustellun ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jonka mukaan on olemassa selvä vaara, että Puola loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta SEU 7 artiklassa tarkoitetulla tavalla. Puolaa on kuultu SEU 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun menettelyn ensimmäisen vaiheen mukaisesti yleisten asioiden neuvostossa kolme kertaa, viimeksi joulukuussa 2018. Yleisten asioiden neuvostossa on saatu tilannekatsaus ja käyty näkemystenvaihtoa useita kertoja. Suomen puheenjohtajakaudella aihe oli yleisten asioiden neuvostossa esillä tilannekatsauksena heinä- ja joulukuussa sekä muut asiat -asiakohdassa syyskuussa 2019 (ks. tarkemmin E 7/2018 vp jatkokirjeineen).

Euroopan parlamentti antoi syyskuussa 2018 perustellun ehdotuksen neuvoston päätökseksi sen toteamiseksi, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja. Unkarin SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisia kuulemisia pidettiin yleisten asioiden neuvostossa Suomen puheenjohtajakaudella syys- ja joulukuussa 2019. Yleisten asioiden neuvostossa saatiin puheenjohtajan tilannekatsaus ja käytiin näkemystenvaihtoa loka- ja marraskuussa 2018 sekä helmi- ja huhtikuussa 2019 (ks. tarkemmin E 80/2018 vp).

Belgia esitti alkuvuodesta 2018 aloitteen jäsenvaltioiden välisestä vertaisarviointimekanismista, jossa tarkasteltaisiin oikeusvaltioperiaatteen täytäntöönpanoa, turvaamista ja vahvistamista jäsenvaltioissa. Mekanismi olisi luonteeltaan positiivinen ja osallistava, ja sen avulla pyrittäisiin edistämään keskinäistä ymmärrystä ja yhtenäisyyttä jäsenvaltioiden välillä oikeusvaltiokysymyksissä. Mekanismin luomista käsitellään keväällä 2019 työnsä aloittaneessa Belgian ja Saksan johdolla toimivassa epävirallisessa työryhmässä. Vertaisarviointimekanismin valmistelu ei ole vielä niin pitkällä, että siitä voitaisiin tehdä päätöksiä.

Asiakirjat

Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle; Oikeusvaltioperiaatteen lujittaminen unionissa – Toimintasuunnitelma (17.7.2019, COM(2019) 343 final).

Tiedonanto on jatkoa komission 3.4.2019 antamalle tiedonannolle ”Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa – Tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet” (COM(2019) 163 final).

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Päivi Pietarinen, VNEUS, paivi.pietarinen@vnk.fi, puhelin 0295 160 354

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

Timo Ranta, UM, timo.ranta@formin.fi, puhelin 0295 350 350

EUTORI-tunnus

Liitteet

Viite

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