

VNEUS Moller Tia-Maaret(VNK)

24.05.2013

Eduskunta
Suuri valiokunta

Viite

Asia

Oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen vahvistaminen EU:ssa

U/E-tunnus:

EUTORI-numero:

Ohessa lähetetään perustuslain 97§:n mukaisesti selvitys, joka koskee oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen vahvistamista EU:ssa.

EU-ministerivaliokunta käsitteli asian 24.5.2013 pitämässään kokouksessa.

EU-asioiden valtiosihteeri

Kare Halonen

EU-erityisasiantuntija

Tia-Maaret Möller

LIITTEET

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

VNEUS Møller Tia-Maaret(VNK)

22.05.2013

Asia

EU; Oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen vahvistaminen EU:ssa

Kokous

Liitteet

Viite

EUTORI/Eurodoc nro:

-

U-tunnus / E-tunnus:

-

Käsittelyn tarkoitus ja käsittelyvaihe:

EU:ssa käydään parhaillaan keskustelua siitä, miten unionissa voitaisiin vahvistaa oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen seuranta. Tällä E-kirjeellä tiedotetaan eduskuntaa käynnissä olevasta keskustelusta.

Aiheesta ei ole tällä hetkellä konkreettista ehdotusta.

Asiakirjat: -

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely:

-

Käsittelijä(t):

VNEUS, Tia Möller, p. 0295160325

UM, Satu Suikkari-Kleven, p. 0295351241, Liisa Valjento, p. 0295351153, Jan Wahlberg, p. 0295350655

OM, Kaisa Tiusanen, 0295150454 p. Eeva Aittoniemi p. 0295150170

SM, Päivi Pietarinen, p. 0718788257

Suomen kanta/ohje:

Euroopan unioni on arvoyhteisö. Jäsenvaltiot ovat sitoutuneet yhteisiin arvoihin ja EU:n perussopimusten ja muun lainsäädännön noudattamiseen. Suomi korostaa demokratian, ihmisoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamista keskeisenä EU:n jäsenyyden kriteerinä ja EU-maiden yhteisenä arvona ja velvoitteena.

Suomi pitää tarpeellisena sitä, että EU:ssa kehitetään ja vahvistetaan keinoja varmistaa unionin yhteisten arvojen kunnioittaminen sekä oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen jäsenvaltioissa. Tämä tukee sekä kansalaisten oikeuksien toteutumista, oikeusvaltioperiaatteen nojautuvien yhteiskuntarakenteiden vakiinnuttamista että talouselämän ja kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiä. Se vahvistaa myös unionin globaalin ihmisoikeuspolitiikan uskottavuutta. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen vahvistaminen olisi myös keino lisätä sekä jäsenvaltioiden luottamusta toisiinsa että kansalaisten luottamusta unioniin ja sen toimielimiin.

EU:n sisäisen oikeusvaltiokehityksen seurantaan tarvitaan järjestely, joka vahvistaisi oikeusvaltioperiaatteen toteutumista jäsenvaltioissa ja auttaisi ennaltaehkäisevästi oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa ilmeneviin ongelmiin. Seurannan tulisi olla jatkuvaa ja säännönmukaista. Sen tulisi kattaa kaikki jäsenvaltiot. Asiasta ei ole vielä tällä hetkellä konkreettista ehdotusta. Järjestely voisi olla seuraavanlainen: Neuvostossa käytäisiin säännönmukaisesti keskustelu jäsenvaltioiden ja EU:n oikeusvaltiokehityksestä vertailukelpoiseen tietoon perustuen. Tietojen osalta tulisi hyödyntää olemassa olevia järjestelyjä, kuten komission vuosittaisia raportteja perusoikeuskirjan soveltamisesta EU:ssa, EU:n perusoikeusviraston laatimia raportteja ja kansainvälisten järjestöjen, kuten Euroopan neuvoston tietoja. Neuvostossa käytävä keskustelu voisi kattaa muun muassa vertaisoppimista, parhaiden käytänteiden vaihtamista ja jäsenvaltioiden välistä vertaispainetta.

Seuranta voisi kattaa myös jäsenvaltiokohtaisia toimenpidesuosituksia, jotka voisivat olla komission antamia ja neuvoston hyväksymiä. Toimenpidesuosituksilla tulisi olla yhteys EU:n toimialaan kuuluviin kysymyksiin. Toimenpidesuositusten toimeenpanoa tulisi seurata. Tällainen seuranta olisi mahdollista luoda nykyisten perussopimusten puitteissa.

Seurantaa kehitettäessä esiin nousee kysymys seuraamuksista. Komission puheenjohtaja Barroso on esittänyt syyskuussa 2012 pitämässään State of the Union –puheessaan, että unionissa tarvitaan välineitä poliittisen vaikuttamisen ja unionisopimuksen 7 artiklan välille. Pitkälle menevistä sanktioista määrätään EU:n perussopimuksissa vasta tilanteessa, jossa jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti EU:n perustana olevia arvoja. Tämän kynnyksen alentaminen edellyttäisi perussopimusten muuttamista. Uudenlaisia seuraamuksia on arvioitava perussopimusten asettamien reunaehtojen valossa.

Olemassa olevat välineet ja instrumentit, kuten komission vuosittaiset raportit perusoikeuskirjan soveltamisesta EU:ssa, oikeuden tulostaulu sekä EU:n perusoikeusviraston keräämä tieto antavat hyvää pohjaa jatkotyölle. Suomi pitää tärkeänä sitä, että komissio on jo pyrkinyt vahvistamaan oikeusvaltiokehityksen seurantaa EU:ssa ja katsoo, että komission rooli myös jatkossa on keskeinen. Olisi tärkeää, että hankkeen valmistelu aloitettaisiin mahdollisimman pian ja siten komission tulisi käynnistää aiheesta julkinen kuuleminen vuoden 2013 aikana.

EU:n perusoikeusviraston osaamista tulisi hyödyntää täysimääräisesti. Suomi tukee perusoikeusviraston osallistumista oikeusvaltioperiaatteen noudattamista seuraavan mekanismin tai mekanismien kehittämiseen. Tässä voitaisiin hyödyntää erityisesti perusoikeusviraston käynnistämää työtä indikaattorien kehittämiseksi, ml. oikeusvaltioindikaattorit.

Myös Euroopan neuvoston, YK:n ja ETYJ:n tekemää työtä tulisi hyödyntää tehokkaasti. On vältettävä päällekkäistä työtä. Suomi tukee näiden järjestöjen panoksen nivomista mukaan valmisteluprosessiin alusta lähtien.

Pääasiallinen sisältö:

Oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen vahvistamisesta sekä keinoista seurata periaatteen noudattamista EU:ssa ja jäsenvaltioissa on keskusteltu viime aikoina eri yhteyksissä.

Oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen vahvistaminen nousi keskusteluun tammikuussa 2013 EU-maiden epävirallisessa oikeusministerikokouksessa EU-puheenjohtajamaa Irlannin aloitteesta.

Maaliskuussa 2013 Saksan, Hollannin, Tanskan ja Suomen ulkoministerit lähettivät komission puheenjohtaja Barrosolle kirjeen, jossa esitettiin tarve luoda mekanismi turvaamaan EU:n perusarvojen kunnioittaminen jäsenvaltioissa. Komission puheenjohtaja Barroso vastasi kirjeeseen 13.5.2013. Kirjeessä viitattiin komission käytössä oleviin välineisiin mainiten muun muassa EU:n oikeuden tulostaulun, korruptiontorjunnan kertomuksen, eurooppalaisen lukukauden sekä Bulgarian ja Romanian yhteistyö- ja seurantamekanismin. Kirjeen mukaan komissio aikoo sopivana ajankohtana esittää ajatuksensa uusista välineistä, joilla voitaisiin varmistaa EU:n perusarvojen noudattaminen.

Neljän ulkoministerin kirjeen johdosta aiheesta keskusteltiin yleisten asioiden neuvostossa 22.4.2013, jossa oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen seuranta EU:ssa sai laajan tuen jäsenvaltioilta.

Tammikuun epävirallisen OSA-neuvoston keskustelujen seuranta-toimenpiteenä Irlanti käynnisti EU:n perusoikeusviraston kansallisten yhteyshenkilöiden kautta virkamiestason samanmielisten maiden välisen yhteistyön, jossa Suomikin on ollut mukana. Yhtenä jatkotoimenpiteenä tammikuussa oikeusministereiden käymille keskusteluille Irlanti järjesti aiheesta kaksipäiväisen seminaarin.

Oikeus- ja sisäasiainneuvostossa 6.-7.6.2013 on tarkoitus hyväksyä aiheesta neuvoston päätelmät.

Myös EU:n perusoikeusviraston puitteissa on käynnistynyt pohdinta siitä, miten virasto voisi osallistua oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen seurantaan. Vireillä on oikeusvaltioperiaatetta koskevien indikaattorien laatiminen. Aiheesta järjestetään korkean tason symposium kesäkuussa 2013.

Suomen vaikuttaminen

Valtioneuvosto pitää oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen vahvistamista EU:ssa tärkeänä. Suomi on toiminut aktiivisesti ja aloitteellisesti edistääkseen oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen vahvistamista EU:ssa. Suomi on edistänyt aloitetta neuvostossa, osallistunut neljän ulkoministerin kirjeeseen ja EU-pj-maa Irlannin järjestämään samanmielisten maiden väliseen yhteistyöhön. Lisäksi Suomi on ollut yhteydessä myös poliittisella tasolla komissioon, muihin toimielimiin, useisiin jäsenvaltioihin ja Euroopan neuvostoon.

Laajempaa taustaa

Vuonna 2012 on EU:n puitteissa käynnistynyt keskustelu tarpeesta seurata EU-jäsenyyden edellytyksenä olevan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista jäsenvaltioissa ja puuttua mahdollisin seuraamuksin tilanteisiin, joissa oikeusvaltio ja demokratia ovat uhattuina. Keskusteluavausten taustalla on erityisesti Unkarin ja Romanian poliittiset tapahtumat. Myös EU:n laajentumisneuvotteluissa oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen, oikeuslaitosten tehokkuus ja perusoikeuskysymykset ovat nousseet yhä vahvemmin esille. Bulgarian ja Romanian liittyessä unioniin oikeuslaitosreformet ja korruptiutilannetta on seurattu myös jäsenyyden toteuduttua yhteistyö- ja seurantamekanismin (CVM) puitteissa.

Oikeusvaltio EU:n yhteisenä arvona ja EU-jäsenyydskriteerinä

Lissabonin sopimuksessa määritellään EU:n yhteiset arvot (SEU 2 artikla). Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Sopimuksen mukaan nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.

EU-jäsenyyden ehtona on SEU 2 artiklan arvojen kunnioittaminen ja sitoutuminen niiden edistämiseen (SEU 49 artikla).

Unionisopimuksen 7 artiklassa määrätään menettelystä, jolla neuvosto voi todeta, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja ja voi antaa kyseiselle jäsenvaltiolle suosituksia. Lisäksi artiklassa määrätään menettelystä, jolla Eurooppa-neuvosto voi todeta, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. Viime kädessä neuvosto voi määräenemmistöllä päättää pidättää väliaikaisesti tietyt perussopimuksista johtuvat asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet, mukaan lukien kyseisen jäsenvaltion hallituksen edustajan äänioikeuden neuvostossa.

Komission toimenpiteitä ja aloitteita

Romanian ja Bulgarian kehitystä on seurattu maiden liittymisestä lähtien erillisen yhteistyö- ja seurantamekanismin (CVM) puitteissa. Vuonna 2012 komissio ilmaisi vakavan huolensa Romanian tilanteesta, erityisesti perustuslakituomioistuimen itsenäisyydestä. Komission puheenjohtaja Barroso esitti Romanian ns. 11 vaatimuksen listan, jonka toteutumista seurataan CVM-mekanismin puitteissa.

Komissio on seurannut tarkkaan Unkarin perustuslakiuudistusta. Vuonna 2012 se käynnisti kolme rikkomusmenettelyä valtiota vastaan. Kesäkuussa 2013 komission on tarkoitus antaa selvitys Unkarin perustuslain ns. neljännen muutokset EU-oikeuden mukaisuudesta.

Komission puheenjohtaja Barroso korosti *State of the Union* –puheessaan 12.9.2012 poliittisen unionin tarkoittavan perusoikeuksien, oikeusvaltioperiaatteen ja demokratian kunnioittamisen vahvistamista. Oikeusvaltio ja demokratia ovat olleet uhattuina eräissä Euroopan maissa. Nämä tilanteet ovat osoittaneet myös EU:n institutionaalisen toiminnan rajallisuuden. Barroso peräänkuulutti kehittyneempiä välineitä: ei riitä, että vaihtoehtoina ovat ainoastaan joko poliittinen vaikutusvalta tai toisaalta unionisopimuksen 7 artiklaan sisältyvä mahdollisuus ottaa käyttöön poliittisia seuraamuksia.

Komissio antoi 28.3.2013 tiedonannon uudesta mekanismista, EU:n oikeusalan tulostaulusta (EU Justice Scoreboard), jossa vertaillaan jäsenvaltioiden oikeusjärjestelmiä, niiden tehokkuutta tiettyjen indikaattorien perusteella, kuten oikeudenkäyntien kesto, oikeudenkäyntijuttujen selvitysaste (ratkaistujen juttujen suhde uusiin juttuihin), vireillä olevien asioiden määrä sekä tuomioistuimen toiminnan seuranta ja tuomioistuinten tieto- ja viestintäjärjestelmiä, vaihtoehtoisia riidanratkaisumenettelyjä ja tuomareiden koulutusta. Oikeusalan tulostaulusta on *valmisteilla* erillinen E-kirje.

Komissio antaa ensimmäisen EU:n korruptiontorjuntakertomuksen kesällä 2013. Raportointi perustuu komission päätöksellään kesäkuussa 2011 perustamaan uuteen raportointimekanismiin. (Eduskuntaa on informoitu aiheesta aikaisemmin, E60/2011 vp. koskien komission tiedonantoa kattavasta korruption vastaisesta toiminnasta.)

Komissio katsoo, että oikeusalan tulostaulu ja korruptiontorjuntaraportti ovat yksi niitä välineistä, joilla voidaan vahvistaa EU:n yhteisten arvojen kuten oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamista.

Oikeusvaltiokehitystä koskevaan keskusteluun liittyy laajemmin myös EU:n perusoikeuskirjan soveltaminen sekä EU:n liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Oikeusvaltiokehityksen seurannan vahvistamista käsiteltiin myös valmisteltaessa OSA-sektorin yhteistyötä suuntaavaa Tukholman ohjelmaa (2010–2014).

Kansallinen käsittely:

Institutionaaliset kysymykset –jaosto 20.-22.5.2013 (kirjallinen menettely)
EU-ministerivaliokunta 24.5.2013

Aihetta aikaisemmin on käsitelty yleisten asioiden neuvoston 22.4.2013 valmistelun yhteydessä: institutionaaliset kysymykset –jaosto 17.4.2013 ja EU-ministerivaliokunta 19.4.2013.

Eduskuntakäsittely:

Aihetta on aikaisemmin käsitelty yleisten asioiden neuvoston 22.4.2013 valmistelun yhteydessä: suuri valiokunta 19.4.2013

Käsittely Euroopan parlamentissa:

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema:

-

Taloudelliset vaikutukset:

-

Muut mahdolliset asiaan vaikuttavat tekijät:

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