

POL-30 Miettunen-Nordström Antti(UM),
Hasenson Janina(UM), Kaila
Heidi(VNK)

25.05.2020

JULKINEN

Asia

EU/YUTP/EDUSKUNNALLE TIEDOTTAMINEN/EU:n ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva toimintasuunnitelma 2020-2024; määräenemmistöpäätöksenteko neuvostossa

Kokous

U/E/UTP-tunnus

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Euroopan komissio ja unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja antoivat 26.3.2020 yhteisen tiedonannon ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevasta EU:n toimintasuunnitelmasta 2020–2024. Tiedonantoon sisältyy ehdotus toimintasuunnitelmaksi, jossa vahvistetaan ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevat painopisteet ja tulevat toimet.

Komissio ja korkea edustaja esittävät, että päätökset toimintaohjelman täytäntöönpanoon kuuluvissa asioissa tehtäisiin neuvostossa määräenemmistöllä. Tämä edellyttäisi, että Eurooppa-neuvosto hyväksyisi yksimielisen päätöksen asiasta.

Tiedonannon ja toimintasuunnitelman käsittelyaikataulu on epävarma muun muassa koronavirustilanteen vuoksi. Tiedonannosta käytiin alustava näkemystenvaihto Coreper II-kokouksessa 20.5.2020. Toimintasuunnitelman sisältöä koskeva keskustelu jatkuu neuvoston ihmisoikeustyöryhmässä (COHOM). Määräenemmistökysymykseen palataan Coreperissa sisältökeskustelun edettyä. Ajatuksena on, että ulkoasiainneuvosto hyväksyisi tiedonannon pohjalta päätelmät.

Suomen kanta

Ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva toimintasuunnitelma

On tärkeää, että EU on sitoutunut sääntöperustaisen kansainvälisen järjestelmän vahvistamiseen sekä ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen osana toimintaansa. EU:lla tulee olla vahva kansainvälinen rooli ihmisoikeuksien puolestapuhujana.

Suomi pitää ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevaa EU:n toimintasuunnitelmaa merkittävänä politiikkavälineenä. Se terävöittää EU:n globaalia ihmisoikeustyötä ja vahvistaa työn strategisuutta. Toimintaohjelman tulisi sen tehokkaan toimeenpanon

tukemiseksi sisältää vastuutahot, tavoiteaikataulu sekä seurantaa helpottavia indikaattoreita. Olisi tärkeää, että toimentasuunnitelmaa voitaisiin alkaa toteuttaa mahdollisimman nopeasti.

Esitetyt EU:n painopisteet ja toimet ovat perusteltuja. On hyvä, että perinteisten painopisteteemojen lisäksi painotetaan poliittisesti ajankohtaisia ihmisoikeuskysymyksiä sekä kysymyksiä, joissa EU:n tulisi tehostaa toimintaansa. Riittävän vahvat kirjaukset ajankohtaisista globaalihaasteista kuten ilmastonmuutoksen ja digitalisaation vaikutuksista ihmisoikeuksien ja demokratian toteutumiseen ovat keskeisiä. Myös yksityisen sektorin ihmisoikeusvastuuta koskevia kysymyksiä on tärkeää käsitellä EU:n tasolla.

Kansalais- ja poliittisten (KP) oikeuksien lisäksi Suomi korostaa taloudellisten, sosiaalisten ja sivistyksellisten (TSS) oikeuksien merkitystä.

On tärkeää, että naisten ja tyttöjen oikeudet, sukupuolten tasa-arvo sekä haavoittuvassa asemassa olevien henkilöiden oikeudet (muun muassa vammaiset henkilöt sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt) ovat toimentasuunnitelmassa keskeisesti ja läpileikkaavasti esillä. Suomi korostaa oikeutta ihmisarvoiseen työhön ja erityisesti lapsityön hyväksikäytön torjuntaa sekä painottaa naisten yhdenvertaista pääsyä työhön ja kohtelua työssä sekä työntekijöiden suojelua väkivallalta ja häirinnältä. Suomi ajaa vähemmistöjen ja alkuperäiskansojen oikeuksia. Niiden osalta EU:n tason yhteisymmärryksen saavuttaminen on perinteisesti muita teemoja haastavampaa.

Suomi korostaa ihmisoikeuksien keskeistä merkitystä kestäväen kehityksen tavoitteiden (Agenda 2030) saavuttamisessa.

Suomi painottaa osallistumisoikeuksia sekä ihmisoikeuspuolustajien ja kansalaisyhteiskunnan asemaa, joka on monessa maassa uhkaavasti kaventunut viime vuosien aikana.

Suomi pitää tärkeänä, että EU on sitoutunut yhteistyöhön Euroopan neuvoston ja Etyjin kanssa ihmisoikeuksien tukemiseksi. Tavoitteena tulee olla yhteistyön monipuolisuus, johdonmukaisuus ja täydentävyys.

EU:n sisäisen ja ulkoisen toiminnan tulee olla johdonmukaisia. On tärkeää, että kaikki jäsenvaltiot ovat täysimääräisesti sitoutuneita EU:n yhteisten arvojen kunnioittamiseen. Näin EU voi uskottavasti puolustaa sääntöperustaista kansainvälistä järjestelmää sekä toimia ihmisoikeuksien puolestapuhujana.

Neuvoston toiminta ja päätöksenteko erityisesti ihmisoikeusasioissa

On Suomen etu, että EU:n yhteinen ääni ulkosuhteissa on voimakas ja uskottava. Vahvemmalle roolille on kasvavassa määrin tarvetta ja mahdollisuuksia muuttuvassa kansainvälisessä toimintaympäristössä.

Suomi edistää ihmisoikeuksia, oikeusvaltioperiaatetta ja demokratiaa niin lähellä kuin kaukana, osana EU:ta. Jotta EU:n toiminta olisi kokonaisvaltaista, tavoitteiden saavuttamisessa tulee hyödyntää johdonmukaisesti ja tehokkaasti EU:n ulkoisen toiminnan eri välineitä. Samalla jäsenvaltioiden ja EU:n toimien koordinaatiota ulkosuhteissa tulee lisätä.

Neuvoston toimintakyvyn tehostaminen ulkosuhteissa on olennaista. Määräenemmistöpäätöksentekoa voidaan lisätä yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa rajatuilla toimialoilla, mikä mahdollistaa osaltaan riittävän nopean toiminnan.

Suomi kannattaa ehdotusta, jonka mukaan ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevan EU:n toimintasuunnitelman 2020–2024 täytäntöönpanoa koskevat päätökset tehtäisiin neuvostossa määräenemmistöllä. Kyky oikea-aikaiseen, selkeään ja johdonmukaiseen yhtenäiseen toimintaan vahvistaa EU:n vaikutusmahdollisuuksia ja uskottavuutta. Ratkaisulla voitaisiin myös osaltaan ehkäistä EU:n ulkopuolisten toimijoiden mahdollisuuksia vaikuttaa EU:n päätöksentekoon. Samalla korostuu tarve varmistaa lojaalin yhteistyön periaatteen mukaisesti, että kaikki jäsenvaltiot kunnioittavat yhteisiä linjauksia.

Pääasiallinen sisältö

Ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva toimintasuunnitelma

Ihmisoikeuspolitiikka on keskeinen osa EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa. EU:n neuvosto hyväksyi vuonna 2012 ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevan strategiakehyksen. Se on antanut kaksi ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevaa EU:n toimintasuunnitelmaa (2012–2014 ja 2015–2019). EU perusti ensimmäisen toimintaohjelman yhteydessä ihmisoikeuksista vastaavan erityisedustajan tehtävän. Erityisedustajalla on merkittävä rooli toimintasuunnitelmien käytännön toimeenpanossa.

Komission ja korkean edustajan ehdotuksessa ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevaksi EU:n toimintasuunnitelmaksi 2020–2024 hyödynnetään aikaisempia toimintasuunnitelmia. Siinä määritellään painopisteet ja keskeiset toimet seuraaviksi viideksi vuodeksi ja sitoudutaan varmistamaan, että ihmisoikeuksien ja demokratian edistäminen ja puolustaminen ovat merkittävämmässä asemassa kaikessa EU:n ulkoisessa toiminnassa. Toimintasuunnitelma rakentuu seuraavien viiden toimintalinjan ympärille:

- yksilöiden suojelu ja vaikutusmahdollisuuksien lisääminen
- kestävien, osallistavien ja demokraattisten yhteiskuntien rakentaminen
- maailmanlaajuisen ihmisoikeus- ja demokratiajärjestelmän edistäminen
- uusien teknologioiden käytön tuomien mahdollisuuksien hyödyntäminen ja haasteiden ratkaiseminen
- tavoitteiden saavuttaminen yhteistyön avulla.

Tarkoituksena on, että EU ja sen jäsenvaltioiden tekevät ihmisoikeusasioissa yhteistyötä EU:n perusarvojen mukaisesti. Samalla tulee ottaa huomioon ne haasteet, joita geopoliittiset muutokset, digitaalinen siirtymä, ympäristön pilaantuminen ja ilmastonmuutos aiheuttavat. Muutokset tuovat myös mukanaan mahdollisuuksia edistää myönteistä kehitystä kohti demokraattisempia ja osallistavampia yhteiskuntia.

Toimintalinjat ovat perustana operatiivisille toimenpiteille, jotka toteutetaan maa-, alue- ja monenvälisellä tasolla paikalliset olosuhteet ja erityispiirteet huomioon ottaen. Tätä varten EU aikoo hyödyntää eri politiikkoja ja välineitä, joita sillä on käytettävissään ihmisoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion edistämiseksi ja puolustamiseksi.

Neuvoston toiminta ja päätöksenteko erityisesti ihmisoikeusasioissa

EU on ollut aktiivinen toimija ihmisoikeuskysymyksissä niin kahdenvälisissä suhteissaan kuin monenvälisillä foorumeilla. EU on perinteisesti esittänyt YK:n puitteissa useita maakohtaisia ihmisoikeuspäätöslauselmia sekä käyttänyt eri teemoihin ja maatilanteisiin keskittyviä ihmisoikeuspuheenvuoroja. EU käy lisäksi ihmisoikeusvuoropuhelua kolmansien maiden kanssa. Yhteensä erilaisia dialogeja on useita kymmeniä vuosittain.

Viime vuosina EU:hun kohdistuvat odotukset ihmisoikeuskysymyksissä ovat kasvaneet muun muassa maailmanpolitiikassa tapahtuneiden muutosten myötä. Samaan aikaan EU:lla on ollut kasvavia vaikeuksia esiintyä kansainvälisillä ihmisoikeusfoorumeilla vahvana ihmisoikeuksien puolestapuhujana.

EU:n päätöksenteko myös maakohtaisten ihmisoikeustilanteiden käsittelyn osalta on hankaloitunut. Päällimmäisenä syynä ongelmille on ollut eräiden jäsenvaltioiden haluttomuus – osittain EU:n ulkopuolelta tulevan paineen vuoksi – käsitellä tiettyjen maiden ihmisoikeustilannetta julkisissa puheissa. Entistä vaikeampaa on ollut löytää yhteisymmärrystä myös muun muassa sukupuolten tasa-arvoon, lisääntymisterveyteen ja -oikeuksiin sekä seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen asemaan liittyvissä kysymyksissä.

EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa päätökset tehdään lähes yksinomaan yksimielisesti. Kansainvälisissä yhteyksissä omaksuttavasta ihmisoikeuksia koskevasta EU:n kannasta sovitaan yhteisesti, yleensä neuvoston päätelmien muodossa. EU:n perussopimukset mahdollistavat kuitenkin määräenemmistöpäätöksenteon tietyissä tilanteissa. Perusperiaatteena on, että määräenemmistöpäätökset ovat mahdollisia, sikäli kuin ne toimeenpanevat Eurooppa-neuvostossa tai neuvostossa yksimielisesti hyväksyttyä linjausta. Muutamaa yksittäistä poikkeusta lukuun ottamatta tätä mahdollisuutta ei ole käytetty. Lisäksi yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevan yhdyskäytävälausekkeen nojalla Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti päättää laajentaa määräenemmistöpäätösten soveltamisalaa neuvostossa myös muihin asioihin. Yhdyskäytävälauseketta ei ole sovellettu.

Komissio ja korkea edustaja esittävät, että päätökset toimintaohjelman täytäntöönpanoon kuuluvissa asioissa tehtäisiin neuvostossa määräenemmistöllä. Tämä edellyttäisi, että Eurooppa-neuvosto hyväksyisi yksimielisesti ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskevan toimintasuunnitelman strategisesti tärkeäksi EU:n politiikaksi ja linjaisi päätöksentekomenettelyä. Määräenemmistöpäätöksiä sovellettaisiin vain toimintaohjelman voimassaolon ajan. Komissio ja korkea edustaja eivät esitä yhdyskäytävälausekkeen soveltamista.

Komissio antoi vuonna 2018 tiedonannon, jossa se kehottaa jäsenvaltioita hyödyntämään EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa EU:n perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia päätöksentekomenettelyn tehostamiseen sekä rakentavaan pidättäytymiseen. Rakentavassa pidättäytymisessä jäsenvaltio ei estä päätöksentekoa, mutta samalla se hyväksyy, että päätös sitoo EU:ta. Komissio myös muistuttaa, että EU:n perussopimukseen sisältyy erilaisia mekanismeja, joiden turvin jäsenvaltioiden keskeisiä etuja ja oikeuksia voidaan suojata määräenemmistöpäätöksiä tehtäessä. Komission mukaan määräenemmistöpäätöksenteosta olisi välitöntä hyötyä muun muassa päätettäessä ihmisoikeuksia koskevasta EU:n kannoista monenvälisillä foorumeilla.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Unionin ulkoasioiden ja turvallisuuspolitiikan korkea edustaja ja komissio voivat tehdä neuvostolle yhteisiä ehdotuksia yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla (SEU 22 artiklan 2 kohta).

Eurooppa-neuvosto määrittää EU:n strategiset edut ja tekee neuvoston suosituksesta yksimielisesti yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevia päätöksiä EU:n strategisista eduista ja tavoitteista (SEU 22 artiklan 1 kohta). Tällainen päätös antaa neuvostolle mahdollisuuden hyväksyä tiettyjä täytäntöönpanotoimia määräenemmistöllä (SEU 31 artiklan 2 kohta).

Määräenemmistöpäätöksentekoa ei voida soveltaa päätöksiin, joilla on sotilaallista merkitystä tai merkitystä puolustuksen alalla (SEU 31(4) artikla).

Määräenemmistöpäätöksiin yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla liittyy ns. hätäjarrumekanismi (*emergency brake mechanism*). Elintärkeistä kansalliseen politiikkaan liittyvistä syistä jäsenvaltio voi vastustaa määräenemmistöllä tehtävän päätöksen tekemistä, jolloin asiasta ei äänestetä. Korkean edustajan on yritettävä löytää ratkaisu neuvottelemalla. Jos tulokseen ei päästä, neuvosto voi määräenemmistöllä saattaa asian Eurooppa-neuvoston päätettäväksi yksimielisesti (SEU 31(2) artikla).

Rakentavaa pidättäytymistä koskevat määräykset sisältyvät SEU 31(1) artiklaan. Yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa koskevasta yhdyskäytävälausekkeesta määrätään SEU 31(3) artiklassa. Lisäksi EU:n perussopimukseen sisältyy yleinen yhdyskäytävälauseke (SEU 48 (7) artikla).

Käsittely Euroopan parlamentissa

Vastuuvaliokuntana Euroopan parlamentissa toimii AFET (ulkoasiat). Asialle ei ole vielä määrätty esittelijää.

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 29.5.2020
Institutionaalisten kysymysten jaosto 15.-19.5.2020 (kirjallinen menettely)
Ulkosuhdejaosto 15.-19.5.2020 (kirjallinen menettely)

Eduskuntakäsittely

Ks. ihmisoikeuksien osalta UaVM 24/2014 vp.

Ks. neuvoston päätöksentekomenettelyn osalta EU:n kehittäminen; institutionaaliset kysymykset; päätöksenteon tehostaminen EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, E 96/2017 vp, E-jatkokirje 22.10.2018.

Suuri valiokunta on katsonut, että EU:n institutionaalisia puitteita ja päätöksentekomenettelyjä on ensisijaisesti uudistettava ja sen toimintaa parannettava ja tehostettava nykyisten määräysten puitteissa hyödyntämällä kaikkia EU:n perussopimusten tarjoamia mahdollisuuksia (ks. muun muassa SuVL 9/2017 vp ja SuVL 1/2018 vp). Myös ulkoasiainvaliokunta on pitänyt tärkeänä neuvoston toimintakyvyn

varmistamista ja Suomen aktiivista osallistumista asiaa koskevaan keskusteluun (UaVL 2/2018 vp).

Kansallinen lainsäädäntö, ml. Ahvenanmaan asema

Oikeusvaltioperiaate ja perusoikeuksien kunnioittaminen ovat perustuslaissa vahvistettu- ja Suomen valtiosäännön keskeisiä periaatteita, joihin Suomi on sitoutunut myös EU:n jäsenenä sekä osana kansainvälisiä sopimusvelvoitteitaan. Perustuslain mukaan Suomi osallistuu kansainväliseen yhteistyöhön rauhan ja ihmisoikeuksien turvaamiseksi sekä yhteiskunnan kehittämiseksi (perustuslain 1 §:n 3 momentti, 2 §:n 3 momentti ja 2 luku).

Säättäminen perusoikeuksista sekä suhteista ulkovaltoihin kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) 27 §:n 1, 2 ja 4 kohdan mukaan valtakunnan lainsäädäntövaltaan.

Taloudelliset vaikutukset

Tiedonanto ei ole oikeudellisesti sitova. Sillä ei ole taloudellisia vaikutuksia EU:n eikä kansallisella tasolla. Mahdollisia taloudellisia vaikutuksia arvioidaan erikseen hyväksyttäessä tiedonannon pohjalta täytäntöönpanotoimia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Komissio on antanut vuosina 2018 ja 2019 neljä tiedonantoa määräenemmistöpäätösten lisäämisestä neuvostossa. Tiedonannot koskevat EU:n yhteistä ulko- ja turvallisuuspolitiikkaa (COM(2018) 647), veropolitiikkaa (COM(2019) 8), energia- ja ilmastopolitiikkaa (COM(2019) 177) sekä sosiaalipolitiikan alaa (COM(2019) 186 final). Komission mukaan kyse on pitemmän aikavälin tavoitteesta. Tiedonannoista on laadittu E-jatkokirjeet (asia E 96/2017 vp).

Määräenemmistöpäätösten tekeminen EU:n yhteisen ulko- ja turvallisuuspolitiikan alalla on ollut mahdollista tietyin reunaehdoin Amsterdamin sopimuksen voimaantulosta (1999) lähtien. Saksan puheenjohtajakaudella vuonna 1999 hyväksyttiin määräenemmistöllä Jugoslavian vastainen viisumikielto. Suomen johdolla päätettiin samana vuonna yhteistyöstä Venäjän kanssa joukkotuhoaseiden leviämisen estämiseksi ja aseidenriisunnan alalla. Toiminta pohjautui Eurooppa-neuvoston hyväksymään yhteiseen Venäjä-strategiaan.

Asiakirjat

Yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Ihmisoikeuksia ja demokratiaa koskeva toimintasuunnitelma 2020–2024, Bryssel 25.3.2020, JOIN(2020) 5 final.

Ks. myös komission tiedonanto Eurooppa-neuvostolle, Euroopan parlamentille ja neuvostolle: Vahvempi maailmanlaajuinen toimija: päätöksenteon tehostaminen EU:n yhteisessä ulko- ja turvallisuuspolitiikassa, Bryssel 12.9.2018, COM(2018) 647 final

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

UM/ Lainsäädäntöneuvos Janina Hasenson, p. 0295 351 902.

UM/ Yksikönpäällikkö Matti Nissinen, p. 0295 351 780.
VNK/Lainsäädäntöneuvos Heidi Kaila, p. 0295 160 313.
VNK/EU-erityisasiantuntija Marko Mäntylä, p. 0295 160 576.
VNK/Erityisasiantuntija Päivi Pietarinen, p. 0295 160 354.
VNK/EU-erityisasiantuntija Heli Siivola, p. 0295 160 476.
VNK/Johtava asiantuntija Sami Pirkkala, p. 050 598 0724 (Agenda 2030).
OM/Lainsäädäntöneuvos Jaana Jääskeläinen, p. 0295 150 284.

EUTORI-tunnus

EU/2020/0776

Liitteet**Viite**

EU/2020/0776

Asiasanat
Hoitaa

Tiedoksi
