

Asia

Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistamista koskevat kehittämistoimet unionissa

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 66/2013 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

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

Suomen kanta

Suomi noudattaa oikeusvaltioperiaatetta perustuslain, Suomen kansainvälisten velvoitteiden ja Euroopan unionin jäsenyydestä johtuvien velvoitteidensa mukaisesti. Suomi on unionin jäsenenä sitoutunut unionin yhteisiin arvoihin.

Hallitusohjelman mukaan EU:n tärkein tehtävä on rauhan, turvallisuuden, vaurauden ja oikeusvaltion turvaaminen maanosassamme.

EU perustuu länsimaisiin arvoihin, joita ovat muun muassa vapaus ja kansanvalta, ihmisoikeuksien ja perusvapauksien kunnioittaminen sekä oikeusvaltioperiaate. On tärkeää, että EU:n jäsenvaltiot ovat täysin sitoutuneita EU:n perussopimusten noudattamiseen, näihin arvoihin ja siihen, että niihin kiinnitetään erityistä huomiota myös jäsenyysneuvotteluissa. Unionin yhteisten arvojen noudattaminen tulee varmistaa. Perusoikeuksia kunnioittava Euroopan oikeuden alue tukee sekä talouskasvua ja investointeja että kansalaisten ja yritysten luottamusta oikeuksiensa toteutumiseen. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvan oikeudellisen yhteistyön edellytyksenä on jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus toistensa oikeusjärjestelmiin.

Suomi suhtautuu vakavasti EU:n perustana olevien arvojen loukkaamiseen tai sen vaaraan. EU-sopimuksen 7 artiklan mukainen mekanismi ja komission toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi mahdollistavat puuttumisen oikeusvaltioperiaatetta koskevaan uhkaan. On hyvä, että komissio on ottanut mekanismin käyttöön. On kuitenkin tarpeen edelleen vahvistaa keinoja varmistaa unionin yhteisten arvojen kunnioittaminen jäsenvaltioissa. Suomi toimii aloitteellisesti, jotta unionin tason ennakkollisia ja muita mekanismeja kehitettäisiin ja tehostettaisiin. On myös tärkeää löytää keinoja vahvistaa EU:n rahoituksen ja EU:n perusarvojen noudattamisen, erityisesti oikeusvaltioperiaatteen, välistä yhteyttä. Suomi arvioi komission tätä koskevaa toukokuussa 2018 antamaa ehdotusta myönteisessä hengessä. Ehdotukseen otetaan kantaa parhaillaan valmisteltavana olevassa U-kirjelmässä.

Suomi tukee komission keskeistä roolia oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen seurannassa EU:ssa. Komissio aikoo esittää vuonna 2018 aloitteen oikeusvaltioperiaatteen valvonnan vahvistamiseksi EU:ssa.

Vuonna 2014 hyväksytyt päätelmät luovat edelleen toimivat puitteet neuvostossa käytävälle oikeusvaltioperiaatetta koskevalle vuoropuhelulle. Päätelmissä sovittujen vuoropuhelun yleisten periaatteiden, kuten objektiivisuuden, syrjimättömyyden ja kaikkien jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun noudattaminen on keskeistä. Vuoropuhelun tulee jatkossakin perustua puolueettomaan ja näyttöön perustuvaan lähestymistapaan.

Neuvostossa käytävän vuoropuhelun kehittämistä tulee jatkaa. Se tulee vakiinnuttaa säännönmukaiseksi kaikki jäsenvaltiot kattavaksi menettelyksi oikeusvaltioperiaatteen ja muiden yhteisten arvojen kunnioittamisen jatkuvaan seurantaan. Neuvostossa tulisi nykyistä enemmän keskustella oikeusvaltioperiaatteen ja muiden yhteisten arvojen kunnioittamisesta ilmenevistä yleisistä kehityssuunnista EU:ssa, tähän liittyvistä muutoksista, yhteisistä haasteista ja haasteisiin vastaamiseen liittyvistä hyvistä käytänteistä. Yleisten kehityssuuntien tunnistamisen lisäksi neuvostossa käytävistä temaattisista keskusteluista voidaan saada lisäarvoa oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen vahvistamiseen. Neuvostossa käydyn kunkin vuoropuhelun seurantaan on tarpeen tehostaa edelleen.

Neuvoston oikeusvaltioperiaatetta koskevan vuoropuhelun toimintatavat muotoutuvat käytännön kokemuksen kautta ja sitä tulee tarpeen mukaan kehittää jatkossakin saatujen kokemusten pohjalta esimerkiksi seuraavan vuoropuhelun arvioinnin yhteydessä ennen vuoden 2019 loppua, todennäköisesti Suomen seuraavalla EU-puheenjohtajakaudella. Suomi pitää hyvänä oikeusvaltioperiaatetta koskevan neuvoston vuoropuhelun vahvistamista ja suhtautuu myönteisesti ehdotuksiin, jotka merkitsisivät vertaisarvioinnin kehittämistä.

On mahdollista, että myös muita oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä kehittämistoimia olisi käsittelyssä Suomen toimiessa EU:n puheenjohtajana. Suomen on kaudellaan mahdollista edistää oikeusvaltioperiaatteen toteutumista ja yhteisten arvojen kunnioittamista. Näitä arvoja viedään eteenpäin myös Suomen puheenjohtajakaudella Euroopan neuvostossa (marraskuusta 2018 toukokuuhun 2019).

Pääasiallinen sisältö

Suomi lähetti yhdessä Alankomaiden, Saksan ja Tanskan ulkoministereiden kanssa keväällä 2013 komission puheenjohtajalle kirjeen, jossa jäsenvaltiot katsoivat, että unionin tulisi ryhtyä toimiin oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi jäsenvaltioissa.

Neuvosto ja neuvostossa kokoontuneet jäsenvaltiot hyväksyivät 16.12.2014 päätelmät oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistamisesta. Näissä päätelmissä sitouduttiin jäsenvaltioiden kesken käytävään vuoropuheluun oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi ja turvaamiseksi perussopimusten puitteissa. Päätelmien mukaan vuoropuhelu perustuu objektiivisuuden, syrjimättömyyden ja kaikkien jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaatteisiin ja sitä käydään puolueettoman ja näyttöön perustuvan lähestymistavan mukaisesti. Vuoropuhelua käydään kerran vuodessa neuvostossa yleisten asioiden kokoonpanossa ja pysyvien edustajien komitea valmistelee vuoropuhelun osallistavaa lähestymistapaa noudattaen. Päätelmissä sovittiin niiden perusteella toteutettujen vuoropuheluiden arvioinnista kahden vuoden päästä päätelmien hyväksymisestä.

Neuvosto on käynyt vuoropuhelua Luxemburgin, Alankomaiden ja Viron puheenjohtajakausilla. Luxemburgin kaudella syksyllä 2015 järjestetyssä vuoropuhelussa aiheena oli oikeusvaltioperiaate digitalisaation aikakautena. Alankomaiden vuoropuhelun aiheena keväällä 2016 oli perusoikeudet ja muuttoliike. Viron puheenjohtajakaudella syksyllä 2017 keskusteltiin tiedotusvälineiden monimuotoisuudesta ja oikeusvaltioperiaatteesta digitaalisena aikakautena. Ennakkotietojen mukaan myös Itävalta olisi heinäkuussa 2018 alkavalla kaudellaan järjestämässä vuoropuhelun. Neuvosto arvioi Slovakian puheenjohtajakaudella (syksyllä 2016) oikeusvaltioperiaatetta koskevaa neuvoston vuoropuhelua. Puheenjohtajavaltion arviointia koskevissa päätelmissä todetaan, että suurin osa jäsenvaltioista korosti vuoropuhelun jatkamisen ja vahvistamisen tärkeyttä. Vuoropuhelua tulisi käydä useammin, tulorientoituneemmin ja strukturoidummin. Yhteisymmärrys vallitsi siitä, että vuoropuhelua tulee parantaa valmistelemalla sitä systemaattisemmin. Vuoropuheluun tulisi sisältyä yleinen, interaktiivinen keskustelu tilanteesta jäsenvaltioissa ja temaattinen keskustelu tietyistä aiheista ja haasteista jäsenvaltioissa. Asianmukaisen seurannan merkitystä korostettiin. Seurannassa tulisi olla tulorientoituneempi lähestymistapa. Neuvostossa sovittiin, että vuoropuhelu tulisi arvioida uudelleen vuoden 2019 loppuun mennessä. Tämä mahdollistaisi myös sen arvioinnin, olisiko neuvosto valmis kehittämään oikeusvaltioperiaatetta koskevaa vuoropuhelua kohti vuosittaista vertaisarviointia. Seuraava arviointi osuisi näin ollen todennäköisesti Suomen seuraavalle EU-puheenjohtajakaudelle.

Useat jäsenmaat ovat olleet aktiivisia oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen parantamiseen liittyvässä keskustelussa. Italia, Alankomaat, Belgia, Irlanti, Itävalta, Kreikka, Luxemburg, Portugali, Ranska, Ruotsi, Saksa, Suomi ja Tanska (yhteensä 13 jäsenvaltiota) toimitti syksyllä 2016 puheenjohtajavaltiolla yhteisen tausta-asiakirjan oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen varmistamisesta EU:ssa.

Belgia on esittänyt alkuvuodesta 2018 aloitteen jäsenvaltioiden välisestä vertaisarviointimekanismista, jossa tarkasteltaisiin EU:n perussopimuksiin kirjattujen oikeusvaltioperiaatteen ja perusoikeuksien täytäntöönpanoa, turvaamista ja vahvistamista jäsenvaltioissa. Belgian hahmottelema hallitustenväliseen julistukseen perustuva mekanismi olisi luonteeltaan poliittinen ja ennaltaehkäisevä. Arviointi kattaisi siihen osallistuvat jäsenvaltiot yhdenmukaisilla perusteilla. Yleisten asioiden neuvoston marginaaleissa arvioitaisiin tietty määrä jäsenvaltioita kerrallaan. Kukin arvioitava jäsenvaltio laatisi raportin omasta oikeusvaltioperiaatetilanteestaan. Lisäksi mekanismin asiantuntijapaneeli laatisi olemassa olevan, objektiivisen informaation (muun muassa unionin, YK:n ja Euroopan neuvoston piirissä tuotettu informaatio) pohjalta koonnoksen arvioitavan jäsenvaltion oikeusvaltiotilanteesta. Arviointi toteutettaisiin arvioitavan jäsenvaltion ja muiden osallistuvien jäsenvaltioiden välisenä keskusteluna. Jäsenvaltiot hyväksyisivät puheenjohtajan keskustelusta laatiman raportin. Jäsenvaltio kertoisi myöhemmin, mihin toimiin se on ryhtynyt.

Komissio hyväksyi vuonna 2014 oikeusvaltioperiaatteen turvaamista koskevan toimintakehyksen. Se sisältää ns. varhaisvaroitusjärjestelmän tilanteisiin, joissa oikeusvaltioperiaatteen kohdistuu tietyssä jäsenvaltiossa järjestelmätason uhka. Toimintakehys sisältää kolmivaiheisen menettelyn (1. arvio ja lausunto, 2. suositus, 3. seuranta). Menettelyssä keskeistä on komission ja kyseessä olevan jäsenvaltion jatkuva oikeusvaltiodialogi. Tarkoituksena on löytää komission ja jäsenvaltion välillä yhteinen ratkaisu ja ennaltaehkäistä tarve turvautua EU-sopimuksen 7 artiklan mukaiseen menettelyyn.

SEU 7 artiklan mukainen mekanismi jakaantuu kahteen vaiheeseen, SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaiseen ensimmäiseen vaiheeseen (ennaltaehkäisevä vaihe) ja SEU 7 artiklan 2 kohdan mukaiseen toiseen vaiheeseen (sanktiomahdollisuus). SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaan neuvosto voi jäsenvaltioiden yhden kolmasosan, Euroopan parlamentin tai Euroopan komission perustellusta ehdotuksesta Euroopan parlamentin hyväksynnän saatuaan todeta jäsentensä neljän viidesosan enemmistöllä, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. SEU 7 artiklan 2 kohdan mukaan Eurooppa-neuvosto voi yksimielisesti todeta, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti näitä arvoja. Tämän jälkeen neuvosto voi määräenemmistöllä päättää sanktioista. Asianomaiselle jäsenvaltiolle kuuluvat oikeudet, mukaan lukien äänioikeus neuvostossa, voidaan pidättää väliaikaisesti.

Puolan tilanne on ensimmäinen tapaus, jossa komissio on käyttänyt oikeusvaltioperiaatteen turvaamista koskevaa toimintakehystä. Komissio antoi 20.12.2017 perustellun ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jonka mukaan on selvä vaara, että Puola loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta. Päätoehdotuksessa komissio esittää ehdollisesti, että neuvosto käynnistäisi EU-sopimuksen 7 artiklan mukaisen menettelyn ensimmäisen vaiheen (7 artiklan 1 kohta). Komission ehdotuksesta on laadittu E-kirje (E 7/2018 vp). Viimeisin 18.6.2018 päivättyä E-jatkokirjettä edeltävä asiaa koskeva perusmuistio on toimitettu eduskunnalle osana neuvostopakettia EUN 32/2018 (VNEUS2018-00338).

Komission työohjelmassa vuodelle 2018 on kirjaus loka—marraskuussa 2018 annettavasta aloitteesta oikeusvaltioperiaatteen valvonnan vahvistamiseksi EU:ssa. Komissio ei ole vielä antanut yksityiskohtaisia tietoja aloitteen sisällöstä, mutta komission edustajat ovat yleisesti eri yhteyksissä todenneet, että tavoitteena on vahvistaa oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen kehystä vuoden 2025 perspektiivissä. Komission jäsenten mukaan tarvitaan yksi mekanismi erityyppisiä tilanteita varten. On arvioitu, että aloite saattaisi sisältää ehdotuksia eräiden nykyisten komission mekanismien ja niitä koskevan raportoinnin yhdistämiseksi.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artikla, jossa määrätään unionin arvoista sekä SEU 7 artikla, jossa määrätään menettelyistä arvojen turvaamiseksi.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti on pitänyt tarpeellisenä vahvistaa unionin arvojen toteutumista ja tämän seurantaa jäsenvaltioissa. Se on hyväksynyt 25.10.2016 päätöslauselman suosituksista komissiolle demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan EU:n järjestelmän perustamisesta (2015/2254(INL)).

Euroopan parlamentti (LIBE-valiokunta) järjesti kesäkuussa 2017 kokouksen kansallisten parlamenttien kanssa perusoikeus- ja oikeusvaltiotilanteen monitoroinnista EU:ssa.

Euroopan parlamentti on käsitellyt säännöllisesti myös yksittäisten jäsenvaltioiden oikeusvaltiotilanteita.

Kansallinen valmistelu

Institutionaaliset kysymykset –jaosto 14.—18.6.2018 (kirjallinen menettely).

EU-ministerivaliokunta 20.6.2018.

Suomen kantoja oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi EU:ssa on mm. valtioneuvoston EU-vaiikuttamisstrategiassa 2018 (SuVL 1/2018 vp, E 106/2017 vp).

Eduskuntakäsittely

E 66/2013 vp.

Neuvoston oikeusvaltioperiaatetta koskevaa vuoropuhelua käsittelevät perusmuistiot on laadittu osana yleisten asioiden neuvostojen neuvostopaketteja, joista viimeisin perusmuistio VNEUS2017-00637 osana neuvostopakettia EUN 76/2017 vp.

Puolan oikeusvaltiotilanteesta ja komission ehdotuksesta neuvoston päätökseksi on laadittu E-kirje (E 7/2018 vp). Viimeisin 18.6.2018 päivättyä E-jatkokirjettä edeltävä asiaa koskeva perusmuistio on toimitettu eduskunnalle osana neuvostopakettia EUN 32/2018 (VNEUS2018-00338).

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.

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

Taloudelliset vaikutukset

Ei taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Oikeusvaltioperiaate — komission 2.5.2018 antama asetusehdotus EU:n talousarvion suojaamiseksi

Osana unionin tulevaa rahoituskehystä vuosille 2021—2027 komissio esittää asetusehdotuksessaan ehdollisuuden luomista EU-varojen vastaanottamisen ja käytön sekä oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen välille. Tällä pyritäisiin vahvistamaan jäsenvaltioiden sitoutumista oikeusvaltioperiaatteeseen. Asetukseen sisältyisi menettely EU-rahoituksen keskeyttämiseksi, vähentämiseksi tai lykkäämiseksi, jos oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen kohdistuisi jäsenvaltiossa yleisiä puutteita. Ehdotuksesta valmistellaan parhaillaan U-kirjelmää.

Oikeudet ja arvot -rahasto

Osana unionin tulevaa rahoituskehystä vuosille 2021—2017 on tarkoitus perustaa oikeusalaan, oikeuksiin ja arvoihin keskittyvä Oikeudet ja arvot -rahasto (COM(2018) 383 final). Rahastoon kuuluvilla ohjelmilla tuetaan Euroopan unionin perusoikeuskirjassa turvattuja yhteisiä eurooppalaisia arvoja ja yksilön oikeuksia sekä edistetään oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvan Euroopan oikeusalueen kehittämistä. Ehdotuksesta valmistellaan parhaillaan U-kirjelmää.

Oikeusalan tulostaulu

Unionin jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimintaa arvioiva vuosittain annettava oikeusalan tulostaulun tuorein raportti on julkaistu keväällä 2018. Tästä ja unionin perusoikeuskehityksestä laajemmin toimitetaan erillinen E-kirje eduskunnalle.

Suomen Euroopan neuvoston puheenjohtajakausi

Suomen Euroopan neuvoston puheenjohtajakausi (21.11.2018—17.5.2019) ajoittuu Suomen EU-puheenjohtajuuden edelle. Euroopan neuvoston puheenjohtajakauden yksi kolmesta pääteemasta on ihmisoikeus- ja oikeusvaltiojärjestelmän vahvistaminen Euroopassa.

Asiakirjat

Ei asiakirjaa.

Laatijan ja muiden käsittelijöiden yhteystiedot

Päivi Pietarinen, VNEUS, paivi.pietarinen@vnk.fi, 0295 160 354
Heidi Kaila, VNEUS, heidi.kaila@vnk.fi, 0295 160 313
Tia Möller, OM, tia.moller@om.fi, 0295 150 105
Terhi Bunders, UM, terhi.bunders@formin.fi, 0295 350 277
Tapio Puurunen, SM, tapio.puurunen@intermin.fi, 0295 488 254
Marketta Henriksson, VM, marketta.henriksson@vm.fi, 0295 530 441

EUTORI-tunnus

EU/2014/0799

Liitteet

Viite

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