

Asia

Oikeusvaltiotilanne Puolassa; komission ehdotus neuvoston päätökseksi

Kokous

U/E/UTP-tunnus

E 7/2018 vp

Käsittelyvaihe ja jatkokäsittelyn aikataulu

Komissio antoi 20.12.2017 perustellun ehdotuksen neuvoston päätökseksi, jonka mukaan on selvä vaara, että Puola loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta. Päätösehdotuksessa komissio esittää ehdollisesti, että neuvosto käynnistäisi EU-sopimuksen 7 artiklan mukaisen menettelyn ensimmäisen vaiheen (7 artiklan 1 kohta). Komissio on kuitenkin ilmoittanut olevansa valmis harkitsemaan uudelleen tekemäänsä ehdotusta, jos Puola toimeenpanee komission 20.12.2017 antamassa neljännessä oikeusvaltiosuosituksessa esitetyt toimenpiteet asetetussa määräajassa, 20.3.2018 mennessä. Komissio esitteli päätösehdotuksensa 27.2. ja antoi tilannekatsaukset yleisten asioiden neuvostossa 20.3., 17.4. ja 14.5.2018. Yleisten asioiden neuvostossa 26.6.2018 on tarkoitus kuulla Puolaa EU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun menettelyn ensimmäisen vaiheen mukaisesti. Kuuleminen on tarkoitus järjestää useassa osassa.

Suomen kanta

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 ja näihin arvoihin. Unionin yhteisten arvojen noudattaminen tulee varmistaa.

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, mukaan lukien EU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn käynnistämisen arviointi. Suomi suhtautuu vakavasti EU:n perustana olevien arvojen loukkaamiseen tai sen vaaraan.

Suomi luottaa siihen, että komissio on arvioinut perinpohjaisesti ja asiantuntevasti tilannetta ehdottaessaan EU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan aktivoimista ja kyseisen artiklan mukaista Puolan kuulemista.

Komissio ilmoitti joulukuussa 2017, että se on valmis harkitsemaan ehdotustaan uudelleen, jos Puola toimeenpanee komission oikeusvaltioperiaatteen turvaamista koskevan toimintakehyksen mukaisesti esittämät suositukset. Puola on tärkeä jäsenvaltio EU:lle ja Suomelle. Suomi rohkaisee komissiota ja Puolaa jatkamaan ratkaisujen etsimistä. Komission asettama määräaika toimenpiteille päättyi maaliskuussa. On tärkeää, että Puola ryhtyy viipymättä toimenpiteisiin.

Mikäli riittävää edistystä ei tapahdu, on harkittava tarvittavia toimenpiteitä, jotta oikeusvaltioperiaatteesta voidaan pitää tiukasti kiinni.

Komission arvion mukaan neuvoston tulisi edetä EU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyyn kuuluvaan kuulemiseen Puolan osalta. Kuuleminen on olennainen osa EU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaista menettelyä ja edellytys menettelyn asianmukaiselle etenemiselle. Suomi tukee etenemistä kuulemiseen.

On keskeistä, että kuulemisesta saadaan neuvostolle vankka pohja arvioida tilannetta ja tarkoituksenmukaista etenemistapaa. Kuuleminen on tärkeää toteuttaa siten, että menettely on asianmukainen kaikkien osapuolten osalta.

Kuulemisen pohjalta Suomi arvioi jatkokomenettelyn.

Kyse on myös EU:n yhtenäisen ja uskottavan toiminnan turvaamisesta. Perusoikeuksien ja oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen, erityisesti tuomioistuinten riippumattomuus, tukee kansalaisten ja yritysten luottamusta oikeuksiensa toteutumiseen ja siten myös talouskasvua ja investointeja. Vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvan oikeudellisen yhteistyön edellytyksenä on jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus toistensa oikeusjärjestelmiin.

Pääasiallinen sisältö

Komission oikeusvaltioperiaatteen turvaamista koskevan toimintakehyksen soveltaminen Puolaan

Komissio hyväksyi vuonna 2014 oikeusvaltioperiaatteen turvaamista koskevan toimintakehyksen. Se sisältää ns. varhaisvaroitusjärjestelmän tilanteisiin, joissa oikeusvaltioperiaatteeseen 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.

Puolan tilanne on ensimmäinen tapaus, jossa komissio on käyttänyt oikeusvaltioperiaatteen turvaamista koskevaa toimintakehystä. Komissio käynnisti menettelyn 13.1.2016. Komissio on antanut Puolalle toimintakehyksen puitteissa lausunnon 1.6.2016 sekä suositukset 27.7., 21.12.2016, 26.7. ja 20.12.2017. Komissio ja Puola ovat esittäneet näkemyksiään dialogin puitteissa menettelyn käynnistämisestä lähtien.

Puola antoi vastauksensa komission neljänteen oikeusvaltiosuositukseen 20.3.2018. Puola myös esitti näkemyksensä oikeusvaltiotilanteestaan 7.3.2018 päivätyssä ns. valkoisessa kirjassa. Siinä perustellaan Puolassa tehtyjä oikeudenhoitojärjestelmän muutoksia. Puola täydensi asiakirjaa 21.3.2018.

Yleisten asioiden neuvostossa 14.5.2018 komission ensimmäinen varapuheenjohtaja Timmermans antoi tilannekatsauksen oikeusvaltiodialogista Puolan kanssa todeten, että dialogia on jatkettu ja joitakin edistysaskelia saavutettu (esimerkiksi nais- ja miestuumarien eläkeikä on yhtenäistetty). Komissio kuitenkin arvioi, että tähänastiset muutokset eivät ole olleet riittäviä oikeusvaltioperiaatetta koskevan järjestelmätason uhan poistamiseksi. Komissio toivoi, että Puolan hallitus tekisi vielä lähiaikoina konkreettisia muutoksia. Muutoin oikeusvaltioperiaate on edelleen uhattuna. Jonkinlaisia johtopäätöksiä on tehtävä melko pian ja tarvittaessa otettava seuraava askel SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisessa menettelyssä. Puola katsoi, että edistystä on saavutettu ja Puola on tehnyt huomattavia myönnytyksiä. Käydyssä keskustelussa suurin osa jäsenvaltioista ilmaisi tukensa komissiolle ja dialogin jatkamiselle tuloshakuisesti. Useat jäsenvaltiot kannustivat Puolaa konkreettisempiin toimiin komission suosituksiin vastaamiseksi.

Komissio on todennut kesäkuussa 2018, ettei tilanne ole muuttunut toukokuun yleisten asioiden neuvoston jälkeen. Puolassa on tehty joitain lainsäädäntömuutoksia, mutta komissio on edelleen huolestunut Puolan tilanteesta ja komission arvion mukaan neuvoston tulisi edetä EU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyyn kuuluvaan kuulemiseen Puolan osalta. Yleisten asioiden neuvostoa valmisteltaessa on sovittu, että Puolaa kuullaan yleisten asioiden neuvostossa 26.6.2018. Kuuleminen on tarkoitettu järjestää useassa osassa. Ensimmäisessä kuulemisessa käsiteltäneen komission kiireellisimmiksi arvioimia asioita komission perustellun ehdotuksen ja jäsenvaltioiden etukäteen esittämien kysymysten pohjalta.

Komission perusteltu päätösehdotus

Komission perusteltua päätösehdotusta kuvataan E-kirjeessä 7/2018 vp.

Vaikka komission ehdotuksen käsittely neuvostossa ei ole vielä alkanut, on ennakoitavissa, että jäsenvaltioiden kannoissa tulee olemaan painotuseroja.

Tilannekehityksestä Puolassa huhti—kesäkuussa 2018

Puolassa on ryhdytty tiettyihin muutoksiin Puolan ja komission välisen oikeusvaltiodialogin myötä. Puolassa hyväksyttiin 16.4.2018 lait tietyistä muutoksista perustuslakituomioistuimen tuomioiden julkaisua sekä tuomareiden eläkkeelle siirtymistä, virasta vapauttamista ja nimittämistä koskevaan lainsäädäntöön. Samana päivänä hyväksyttiin laki kolmen perustuslakituomioistuimen aiemmin julkaisemattoman tuomion julkaisemisesta, mutta merkinnöin, ettei niillä ole oikeudellista merkitystä. Nämä tuomiot julkaistiin virallisessa lehdessä 5.6.2018. On esitetty arvioita, että toimet eivät olisi sisällöllisesti niin merkittäviä, että ne vastaisivat komission esittämiin huoliin.

Puolassa aiemmin toteutettujen lainsäädäntömuutosten perusteella korkeimman oikeuden yli 65-vuotiaat jäsenet, mukaan lukien sen presidentti, joutuvat jäämään eläkkeelle 3.7.2018. Tämä koskee noin 40 prosenttia korkeimman oikeuden jäsenistä. Komissio on nostanut tämän muutoksen esille oikeusvaltiosuosituksissaan ja perustellussa päätösehdotuksessaan neuvostolle. Komission on toivottu käynnistävän

rikkomusmenettelyn asiassa ja pyytävän EU:n tuomioistuinta määräämään lain toimeenpanon keskeytettäväksi.

Komission ensimmäisen varapuheenjohtajan Timmermansin on tarkoitus vierailla Puolassa 18.6.2018.

EU:n oikeuden mukainen oikeusperusta/päätöksentekomenettely

KOM(2014) 158 lopullinen, komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle uusi toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi. Kyse on komission toimintakehyksestä, jossa Euroopan parlamentilla ja neuvostolla ei ole päätöksentekoasemaa. Tiedonanto perustuu keskeisesti Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 2 artiklaan, jossa määrätään unionin arvoista. Sillä on myös yhteys SEU 7 artiklaan, jossa määrätään menettelyistä arvojen turvaamiseksi.

Komissio on esittänyt SEU 7 artiklan 1 kohdan mukaisen ennaltaehkäisevän menettelyn aktivoimista. 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.

Ennen tämän toteamista neuvosto kuulee kyseistä jäsenvaltiota ja voi, tehden ratkaisunsa samaa menettelyä noudattaen, antaa sille suosituksia.

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.

Unionin arvoista määrätään SEU 2 artiklassa.

Käsittely Euroopan parlamentissa

Euroopan parlamentti on käsitellyt Puolan oikeusvaltiotilannetta seuraavasti:

Euroopan parlamentin päätöslauselma 13.4.2016 Puolan tilanteesta (2015/3031(RSP)).

Euroopan parlamentin päätöslauselma 14.9.2016 Puolan viimeaikaisista tapahtumista ja niiden vaikutuksesta Euroopan unionin perusoikeuskirjassa vahvistettuihin perusoikeuksiin (2016/2774(RSP)).

Euroopan parlamentin päätöslauselma 15.11.2017 oikeusvaltion ja demokratian tilasta Puolassa (2017/2931(RSP)).

Euroopan parlamentin päätöslauselma 1.3.2018 komission päätöksestä käynnistää SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen menettely Puolan tilanteen johdosta (2018/2541(RSP)).

Kansallinen valmistelu

EU-ministerivaliokunta 20.6.2018.

Eduskuntakäsittely

E 7/2018 vp.

VNEUS2018-00338 (osana neuvostopakettia EUN 32/2018 vp).

VNEUS2018-00274 (osana neuvostopakettia EUN 26/2018 vp).

VNEUS2018-00192 (osana neuvostopakettia EUN 18/2018 vp).

VNEUS2017-00582 (osana neuvostopakettia EUN 68/2017 vp).

VNEUS2017-00277 (osana neuvostopakettia EUN 34/2017 vp).

Ks. myös E 66/2013 vp ja E 106/2017 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.

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

Taloudelliset vaikutukset

Ei taloudellisia vaikutuksia.

Muut asian käsittelyyn vaikuttavat tekijät

Irlantilainen tuomioistuin on maaliskuussa 2018 pyytänyt EU:n tuomioistuimelta ennakkoratkaisua liittyen henkilön luovuttamiseen eurooppalaisen pidätysmääräyksen nojalla Puolaan. Ennakkoratkaisupyyntö koskee sitä, miten eurooppalaista pidätysmääräystä tulisi soveltaa Puolaan tilanteessa, jossa oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta kyseisessä maassa on esillä epäilyjä. Kyse on konkreettisista vaikutuksista oikeusalan yhteistyöhön EU:ssa. Ennakkoratkaisupyyntö käsitellään kiireellisessä menettelyssä. Asiassa pidettiin suullinen käsittely 1.6.2018 ja julkisasiamiehen lausunto saataneen 28.6.2018.

Osana unionin tulevaa rahoituskehystä vuosille 2021—2027 komissio antoi 2.5.2018 asetusehdotuksen EU:n talousarvion suojaamiseksi. Komissio esittää ehdotuksessaan 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. Komissio voisi käynnistää menettelyn, mikäli sillä olisi perusteltuja syitä epäillä, että puutteet voisivat vaikuttaa moitteettoman varainhoidon periaatteeseen tai EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen. Kyseeseen saattaisi tulla esimerkiksi tilanne, jossa EU:n talousarvion toteuttamisesta tai petostentorjunnasta vastaavat kansalliset

viranomaiset tai oikeuslaitos eivät toimisi asianmukaisesti. Komissio lähettäisi jäsenvaltiolle epäilyksistään kirjallisen ilmoituksen. Jäsenvaltio voisi esittää huomioita ja antaa lisätietoja. Komissio voisi tämän jälkeen tehdä neuvostolle ehdotuksen toimenpiteistä. Niiden tulisi olla suhteessa siihen, minkä tyyppisiä ja miten vakavia ja laajoja puutteet komission mukaan olisivat. Neuvoston katsottaisiin hyväksyneen komission ehdotuksen, mikäli se ei päättäisi hylätä sitä määräenemmistöllä (ns. käänteinen määräenemmistö). Ehdotuksesta valmistellaan parhaillaan U-kirjelmää.

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/2017/1820

Liitteet

Viite

Asiasanat Hoitaa	Oikeusvaltioperiaate OM, SM, UM, VNK
Tiedoksi	EUE, LVM, MMM, OKM, PLM, STM, TEM, TPK, TULLI, VM, VTV, YM
