

Kaarlo Tuori

E 16-17/2019 vp

Suurelle valiokunnalle

Esitän kunnioittaen seuraavan lausunnon, joka koskee valtioneuvoston selvitystä Oikeusvaltiokysymykset Suomen EU-puheenjohtajakaudella (E 16/2019 v) sekä valtioneuvoston selvitystä Euroopan komission tiedonanto: Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittaminen unionissa – tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet (E 17/2019 vp) ja siihen liittyvää jatkokirjelmää (EJ 17/2019 vp - E 17/2019 vp).

Suomi on valinnut oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisen yhdeksi Suomen EU-puheenjohtajakauden keskeisistä teemoista. Oikeusvaltioperiaate kuuluu niihin perusarvoihin, jotka Euroopan Unionista tehdyn sopimuksen 2 artiklan mukaan ovat Unionin perustana ja samalla jäsenvaltioiden yhteisiä arvoja. SEUT 2 artiklan luettelemien arvojen, mukaan luettuna oikeusvaltioperiaatteen, kunnioittaminen on SEUT 49 artiklassa asetettu EU:n jäsenyyden saavuttamisen ehdoksi. Tämän artiklan mukaan ”jokainen Euroopan valtio, joka kunnioittaa 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja ja sitoutuu edistämään niitä, voi hakea unionin jäsenyyttä”. SEUT 7 artiklassa on lisäksi määräykset menettelystä, joka voidaan käynnistää, milloin on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja. Eurooppa-neuvosto voi yksimielisellä päätöksellään todeta, että jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja, kehoitettuaan ensin asianomaista jäsenvaltiota esittämään huomautuksensa. Tämän jälkeen neuvosto voi määräenemmistöllä päättää pidättää väliaikaisesti tietyt jäsenvaltiolle perussopimusten mukaan kuuluvat oikeudet, mukaan lukien kyseisen jäsenvaltion hallituksen edustajan äänioikeuden neuvostossa.

SEUT 7 artiklan mukaista menettelyä on toisinaan kutsuttu ydinasevaihtoehdoksi. Vakavan oikeusvaltioloukkauksen toteaminen edellyttää Eurooppa-neuvostossa yksimielisyyttä, minkä saavuttaminen on nykyisessä poliittisessa tilanteessa epätodennäköistä. Menettely on käynnistetty kahta jäsenmaata, Puolaa ja Unkaria, vastaan, mutta on oletettavaa, että nämä valtiot äänestävät vastavuoroisesti langettavaa päätöstä vastaan. Lisäksi sanktiot voivat olla raskaita ja ulottua äänioikeuden tilapäiseen menettämiseen Eurooppa-neuvostossa.

Kun kynnys SEUT 7 artiklan mukaisessa menettelyssä on korkealla, komissio päätti vuonna 2014 erityisestä oikeusvaltiotoimintakehyksestä. Siinä oikeusvaltio-ongelmia pyritään ratkomaan komission ja asianomaisen valtion vuoropuhelun avulla. Jos vuoropuhelun toinen osapuoli osoittautuu haluttomaksi yhteistyöhön, komissiolla ei ole tässä kehyksessä sanktioita käytettävänä. Toimintakehyksestä päätettiin sen jälkeen, kun unioni oli osoittautunut voimattomaksi torjua Unkarissa 2010 alkanutta kehitystä. Kehys aktivoitiin Puolan ajauduttua oikeusvaltio-ongelmiin 2015 mutta tulokset jäivät laihoiksi.

Komissiolla on käytettävissään myös SEUT 258 rikkomusmenettely Euroopan Unionin tuomioistuimessa. Ongelmana kuitenkin on, että SEUT 2 artiklan sisältämien arvojen, kuten oikeusvaltioperiaatteen, rikkomista ei ole katsottu riittäväksi perusteeksi menettelyn käynnistämiseen vaan on edellytetty yksilöidympää rikkomusta. Niinpä komissio on nostanut sekä Unkaria että Puolaa vastaan kanteen ikäsyjinnän perusteella tuomareiden eläkeiän laskemisen ja siihen liittyvän palvelussuhteen katkaisemisen vuoksi. Puolan kohdalla tuomioistuin vetosi lisäksi SEUT 19 artiklan ja EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan määräyksiin tehokkaan oikeussuojan takaamisesta jäsenvaltioissa ja oikeudenmukaisesta oikeudenkäynnistä. Rikkomusmenettelyn avulla voidaan kuitenkin puuttua vain pisteittäisiin oikeusvaltioperiaatteen loukkauksiin mutta kokonaisuus jää sen tavoittamattomiin. Euroopan unionin tuomioistuin saattaa joutua ottamaan kantaa jäsenvaltion oikeusvaltio-ongelmiin myös toisen jäsenvaltion tuomioistuimen ennakkoratkaisupyynnön vuoksi, esimerkiksi silloin kun tällainen tuomioistuin pyytää ennakkoratkaisua siitä, täyttääkö ensin mainitun jäsenvaltion tuomioistuinlaitos minimivaatimukset, joita eurooppalaisen pidätysmääräyksen tai ylipäätään vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen noudattaminen edellyttää.

Vaikka tiettyjä keinoja ja menettelytapojen oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen valvomiseksi onkin käytettävissä, ne ovat osoittautuneet riittämättömiksi eivätkä ole pystyneet kuin suhteellisen vähäiseltä osin torjumaan huolta aiheuttanutta kehitystä eräissä jäsenvaltioissa, ensisijaisesti Unkarissa ja Puolassa. Uudet aloitteet, joita Euroopan komissio on esittänyt (kuten ehdotus asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta), joita myös neuvostossa on vireillä – kuten oikeusvaltiovuoropuhelu ja vertaisarviointi - ja joita Suomi valtioneuvoston selvitysten mukaan tukee, ovatkin tervetulleita. Tämä koskee sekä ongelmien ennaltaehkäisyä että jo ilmenneisiin ongelmiin reagointia. Talousarvioon liittyvät sanktiot voisivat olla tehokas keino jäsenvaltion taivuttamiseksi korjaamaan oikeusvaltionsa puutteita. Tarvittava konsensus sanktioiden riittävän laajan soveltamisalan turvaamiseksi on kuitenkin vaikeasti saavutettavissa.

Oikeusvaltiovalvonnassa Euroopan unionin elimiä ja jäsenvaltioita tukee Euroopan neuvosto ja erityisesti sen yhteydessä toimiva Venetsia-toimikunta, joka koostuu jäsenvaltioiden nimeämistä riippumattomista valtiosääntöoikeuden ja kansainvälisen oikeuden asiantuntijoista. Euroopan komissio on jo nyt turvautunut Venetsia-toimikunnan laatimiin dokumentteihin sekä oikeusvaltiotoimintakehystä koskevassa tiedonannossaan sekä kehyksen aktivoinnissa Puolan kohdalla. Venetsia-toimikunta on laatinut erityisen oikeusvaltion tarkastuslistan, jossa oikeusvaltioperiaate on eriytetty täsmällisemmiksi kriteereiksi ja normeiksi. Tarkastuslista osoittaa, että oikeusvaltioperiaatteella on täsmällinen oikeudellinen sisältö, johon myös EU voi tukeutua oikeusvaltiovalvonnassaan.

Aika ajoin on käyty keskustelua siitä, tulisiko EU:lla olla oma asiantuntijaelimensä oikeusvaltiovalvontaa varten, ”Kööpenhamina-toimikunta”, kuten tällaista toimikuntaa on joskus kutsuttu. Oma kantani on, että tarkoituksenmukaisempaa on entisestään tiivistää EU:n ja Venetsia-toimikunnan jo nykyisin hyvin sujuvaa yhteistyötä niin suhteessa EU:n jäsenvaltioihin kuin ehdokasvaltioihin ja lähialuepolitiikan piiriin kuuluviin valtioihin. Venetsia-toimikunta on lähes kolmikymmenvuotisen toimintansa aikana hankkinut ainutlaatuisen asiantuntemuksen, kokemuksen ja arvovallan; pyörää ei kannata keksiä uudestaan.

Porthaniassa 15.10.2019

Kaarlo Tuori