



EUROOPAN  
KOMISSIO

Bryssel 3.4.2019  
COM(2019) 163 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, EUROOPPA-  
NEUVOSTOLLE JA NEUVOSTOLLE**

**Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa**

*Tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet*

## I JOHDANTO

Oikeusvaltio on yksi Euroopan unionin perusarvoista<sup>1</sup>. Se ilmentää yhteistä identiteettiämme ja yhteistä perustuslaillista perinnettämme. Se on kaikkien jäsenvaltioiden demokraattisen järjestelmän perusta, jota tarvitaan perusoikeuksien suojan varmistamiseksi. Se on myös keskeinen edellytys sille, että Euroopan unioni toimii hyvin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena ja sisämarkkinoina, joilla lainsäädäntöä sovelletaan tehokkaasti ja yhdenmukaisesti ja määrärahoja käytetään sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Oikeusvaltioperiaatteella varmistetaan, että jäsenvaltiot ja niiden kansalaiset voivat toimia yhdessä keskinäisen luottamuksen hengessä. Luottamus julkisiin instituutioihin, myös oikeusjärjestelmään, on ratkaisevan tärkeää demokraattisten yhteiskuntien sujuvan toiminnan kannalta. Oikeusvaltioperiaate on myös yksi EU:n ulkoista toimintaa ohjaavista periaatteista.<sup>2</sup> Kaiken kaikkiaan kyseessä on vakiintunut periaate, jonka perusmerkitys on tarkoin määritelty ja jota voidaan arvioida objektiivisesti niin, että siihen liittyvät puutteet voidaan tunnistaa luotettavasti ja johdonmukaisesti.

### ***Mikä on oikeusvaltioperiaate?***

Oikeusvaltio vahvistetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', 2 artiklassa yhdeksi unionin perusarvoista. Oikeusvaltiolla tarkoitetaan, että kaikki julkinen valta toimii aina lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksia koskevia arvoja kunnioittaen ja että julkinen valta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluvat muun muassa sellaiset periaatteet kuin laillisuusperiaate, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvelvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltä, riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaama tehokas oikeussuoja, tehokas tuomioistuinvalvonta<sup>3</sup>, johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittaminen, valtiolinten välinen vallanjako ja yhdenvertaisuus lain edessä.<sup>4</sup> Sekä Euroopan unionin tuomioistuin että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat tunnustaneet nämä periaatteet.<sup>5</sup>

Euroopan unioni perustuu oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen, ja kaikki EU:n toiminta perustuu EU:n kaikkien jäsenvaltioiden vapaaehtoisesti ja demokraattisesti hyväksymiin perussopimuksiin. Oikeusvaltioperiaatteella on suuri vaikutus siihen, miten kansalaiset luottavat unioniin ja sen kykyyn toteuttaa tehokkaasti politiikkojaan, joten sillä on myös keskeinen merkitys Euroopan tulevaisuuden kannalta. Oikeusvaltioperiaatteen keskeinen asema EU:n toiminnassa tunnustetaan yhä laajemmin, ja vallalla on monenkeskinen yhteisymmärrys siitä, että on parannettava tapaa, jolla varmistetaan oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen Euroopan unionissa.<sup>6</sup> Lisäksi Euroopan unionin tuomioistuimen

<sup>1</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artikla.

<sup>2</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 21 artikla.

<sup>3</sup> SEU-sopimuksen 19 artiklassa jäsenvaltioille asetetaan velvollisuus taata tehokas oikeussuoja. Unionin tuomioistuimen mukaan ”tehokkaan tuomioistuinvalvonnan itse olemassaolo kuuluu erottamattomana osana oikeusvaltioon”, asia C-72/15, Rosneft.

<sup>4</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille ja neuvostolle *Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi*, 11.3.2014, COM(2014) 158 final.

<sup>5</sup> Liite komission tiedonantoon Euroopan parlamentille ja neuvostolle *Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi*, 11.3.2014, COM(2014) 158 final, ja Euroopan unionin tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö: asia C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses v. Tribunal de Contas; asia C-216/18 PPU, LM, asia C-619/18, komissio v. Puola (määräys, 17.12.2018).

<sup>6</sup> Oikeusvaltioperiaatetta on käsitelty Euroopan tulevaisuutta koskevissa keskusteluissa. Merkittäviä puheenvuoroja ovat käyttäneet sekä eurooppalaiset poliittiset ryhmät että jäsenvaltiot.

viimeaikaisella oikeuskäytännöllä on merkittävästi edistetty oikeusvaltion lujittamista vahvistamalla unionia arvoyhteisönä.<sup>7</sup> Komissio pyrkii edistämään tuloksellista keskustelua oikeusvaltioperiaatteen lujittamisesta unionissa ja kehottaa kaikkia sidosryhmiä pohtimaan asiaa ja esittämään kommenttinsa. Tältä pohjalta komissio tekee omat päätelmänsä kesäkuussa.

Euroopan yhdentyminen on vaikuttanut merkittävästi ja pysyvästi sääntöpohjaiseen järjestykseen Euroopassa. Unioni on asteittain rakentanut vapauteen, yhteistyöhön ja vakauteen perustuvan alueen, jolla jäsenvaltiot, kansalaiset ja yritykset voivat luottaa ennakoitaviin ja tasapuolisiin sääntöihin sekä tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin. Tällaisessa ympäristössä vallitsee rauha, demokratia voi kukoistaa ja yritykset voivat menestyä. Viime vuosina on kuitenkin todettu, että unionin perusarvoihin ja -periaatteisiin, myös oikeusvaltioon, kohdistuu yhä enemmän paineita. Tähän on kiinnitettävä erityistä huomiota. On käynyt selväksi, että on tehtävä aiempaa enemmän työtä oikeusvaltioperiaatteen lujittamisen ja noudattamisen varmistamiseksi kaikkialla unionissa.

Jos oikeusvaltioperiaatetta ei suojella asianmukaisesti kaikissa jäsenvaltioissa, unionin solidaarisuuden perusta, yhteenkuuluvuus, kansallisten päätösten vastavuoroisen tunnustamisen edellyttämä luottamus ja sisämarkkinoiden toiminta kokonaisuutena, heikkenevät. Oikeusvaltion puutteet voivat vaikuttaa myös talouteen, aivan kuten tehokkaat oikeusjärjestelmät ja vankat korruptiontorjuntakehykset ovat keskeisiä hyvin toimivan liiketoimintaympäristön ja terveen julkisen talouden kannalta.<sup>8</sup>

Oikeusvaltioon liittyvä ongelma yhdessä jäsenvaltiossa vaikuttaa koko unioniin. Vaikka aina onkin ensin käytettävä kansallista keskinäistä valvontajärjestelmää, unioni osallistuu oikeusvaltioon liittyvien ongelmien ratkaisemiseen siitä riippumatta, missä ne esiintyvät, koska ne vaikuttavat myös unioniin. Viimeaikaiset oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvät haasteet eräissä jäsenvaltioissa ovat herättäneet huolta unionin kyvystä puuttua tällaisiin tilanteisiin. Luottamus siihen, että ratkaisuja voidaan löytää, auttaisi vahvistamaan sekä jäsenvaltioiden keskinäistä että jäsenvaltioiden ja EU:n toimielinten välistä luottamusta.

Edellä mainituista syistä EU on kehittänyt useita välineitä edistääkseen oikeusvaltioperiaatteen noudattamista. Ne täydentävät SEU-sopimuksen 7 artiklaa, joka on tärkein mekanismi kaikkien yhteisten arvojen suojelemiseksi, vaikka sitä käytetäänkin vain poikkeuksellisesti. Ennaltaehkäisevä toimintakehyks perustettiin vuonna 2014.<sup>9</sup> Nyt keskustellaan muista ajatuksista, kuten komission ehdotuksesta suojata EU:n taloudelliset edut, jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyy yleisiä puutteita.<sup>10</sup> Myös Euroopan syyttäjänviraston perustamisella on tarkoitus osaltaan edistää koordinoituja oikeudellisia toimia, joilla voidaan vastata tällaisiin vaaroihin kaikissa jäsenvaltioissa.<sup>11</sup> Kaikki nämä

<sup>7</sup> Asia C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas; asia C-284/16, Achmea; asia C-216/18 PPU, LM; asia C-621/18, Wightman; asia C-619/18 R, komissio v. Puola, määräys, 17.12.2018.

<sup>8</sup> Hyvin toimivat instituutiot lisäävät kasvua ja ovat edellytys muiden uudistusten onnistumiselle. Empiiriset analyysit osoittavat, että instituutioiden laadukkuus on yleisesti yhteydessä tuottavuuteen. Ks. *Vuotuinen kasvuseelvitys 2019*, COM(2018) 770 final.

<sup>9</sup> Ks. alaviite 4.

<sup>10</sup> Ehdotus asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita – COM(2018) 324.

<sup>11</sup> [https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en).

välineet perustuvat yhteiseen ymmärrykseen siitä, mitä oikeusvaltiolla tarkoitetaan, mitkä ovat sen tunnuspiirteet ja millaisia puutteita voi ilmetä.

Lyhyesti sanottuna oikeusvaltio on Euroopan tulevaisuutta koskevan vision perusta. Tässä tiedonannossa tarkastellaan viime vuosien kokemuksia ja esitetään joitakin mahdollisia toimintasuuntia. Näin pohjustetaan asioita, joita käsitellään Sibiussa 9. päivänä toukokuuta 2019 pidettävässä epävirallisessa Eurooppa-neuvoston kokouksessa ja seuraavassa Eurooppa-neuvoston strategisessa ohjelmassa. Tiedonanto perustuu oikeusvaltiosta Euroopan unionissa käytyyn julkiseen keskusteluun. Siinä pyydetään unionin toimielimiä ja jäsenvaltioita sekä muita sidosryhmiä esittämään ajatuksia siitä, kuinka oikeusvaltioperiaatteen noudattamista tukevaa välineistöä (*rule of law toolbox*) voitaisiin jatkossa kehittää.<sup>12</sup>

## II OIKEUSVALTIOPERIAATTEEN NOUDATTAMISTA TUKEVA NYKYINEN VÄLINEISTÖ

### 1. SEU-sopimuksen 7 artikla ja oikeusvaltiotoimintakehys

**SEU-sopimuksen 7 artikla** on yhä poikkeuksellinen mutta merkityksellinen väline, jota EU voi käyttää tilanteessa, jossa oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa on jossakin jäsenvaltiossa vakavia puutteita.<sup>13</sup> Jos on olemassa selvä oikeusvaltioperiaatteen rikkomisen vaara, käynnistetään SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukainen menettely. Näin on toistaiseksi tehty kahdessa tapauksessa: komissio käynnisti joulukuussa 2017 Puolaa koskevan menettelyn<sup>14</sup> ja Euroopan parlamentti syyskuussa 2018 Unkaria koskevan menettelyn<sup>15</sup>. Vaikka SEU-sopimuksen 7 artiklaan perustuvan menettelyn täysimittaiset seuraukset ovat merkittävät ja SEU-sopimuksen 7 artiklan puitteissa käytävällä vuoropuhelulla asianomaisen jäsenvaltion kanssa on arvoa sinänsä, neuvosto olisi voinut edetä näissä kahdessa tapauksessa määrätietoisemmin. Neuvosto on joutunut luomaan artiklan käytännön soveltamista varten kokonaan uusia menettelyjä, jotka eivät ole vielä osoittaneet täyttä tehoaan.

Komissio perusti **oikeusvaltiotoimintakehymyksen** vuonna 2014<sup>16</sup>, ja unionin tuomioistuimien on tunnustanut sen roolin<sup>17</sup>. Toimintakehymyksen puitteissa noudatetaan vaiheittaista prosessia, johon sisältyy vuoropuhelu jäsenvaltion kanssa sekä komission jäsennellyjä lausuntoja ja suosituksia. Tavoitteena on estää sellaisen oikeusvaltioperiaatteen kohdistuvan järjestelmätason uhkan syntyminen, joka edellyttäisi SEU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettua menettelyn aloittamista. Ensimmäinen – ja toistaiseksi ainoa – kerta, jolloin oikeusvaltiotoimintakehymystä on käytetty, oli vuoropuhelun aloittaminen Puolan kanssa

<sup>12</sup> Tässä aloitteessa keskitytään lujittamaan oikeusvaltiota mutta se ei kata laajempia demokratian tai perusoikeuksien aloja. Oikeusvaltio liittyy kuitenkin olennaisesti perusoikeuksiin ja demokratiaan: vaikka oikeusvaltioperiaate keskittyy julkisen vallan käytön rajoittamiseen ja sen puolueettomaan arviointiin, se myös edistää demokratiaa luomalla sellaisten tahojen vastuuvollisuutta, joilla on julkista valtaa, ja se on välttämätön perusoikeuksien suojelemiseksi.

<sup>13</sup> Katso myös 15. lokakuuta 2003 annettu komission tiedonanto *Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen*, KOM(2003) 606 lopull.

<sup>14</sup> Ehdotus neuvoston päätökseksi sen toteamisesta, että on olemassa selvä vaara, että Puolan tasavalta loukkaa vakavasti oikeusvaltioperiaatetta (COM(2017) 835 final, 20.12.2017).

<sup>15</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 12. syyskuuta 2018 ehdotuksesta, jolla neuvostoa pyydetään toteamaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla, onko olemassa selvä vaara, että Unkari loukkaa vakavasti unionin perustana olevia arvoja (2017/2131(INL))

<sup>16</sup> Ks. alaviite 4.

<sup>17</sup> Ks. asia C-619/18 R, komissio v. Puola, määräys, 17.12.2018.

tammikuussa 2016.<sup>18</sup> Vaikka vuoropuhelu auttoi tunnistamaan ongelmia ja rajaamaan keskustelua, sen avulla ei pystytty ratkaisemaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa havaittuja puutteita, joten komissio käynnisti SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun menettelyn joulukuussa 2017.

## 2. Rikkomusmenettelyt ja ennakkoratkaisut

Komissio on käynnistänyt useita **rikkomusmenettelyjä** vastauksena vakaviin oikeusvaltioperiaatteen noudattamista koskeviin ongelmiin, jotka liittyvät unionin oikeuden rikkomiseen. EU:n toiminta tällä alalla on lisääntynyt Euroopan unionin tuomioistuimen viimeaikaisten tuomioiden ansiosta.

SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että riippumattomat tuomioistuimet takaavat **tehokkaan oikeussuojan**. Siinä konkretisoituu se, mitä oikeusvaltioperiaate merkitsee. Tämä määräys on keskeisellä sijalla lukuisissa ennakkoratkaisupyynnöissä, joita kansalliset tuomioistuimet ovat tehneet, ja rikkomusmenettelyissä, jotka komissio on vienyt unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jo vuonna 2006 unionin tuomioistuin totesi, että 'tuomioistuinten riippumattomuus' on unionin oikeuden itsenäinen käsite, joka tarkoittaa, että tuomareita on suojeltava kaikilta sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä, jotka voivat vaarantaa heidän päätöksentekonsa riippumattomuuden.<sup>19</sup> Vuonna 2018 tuomioistuin antoi useita tähän liittyviä tärkeitä tuomioita. Unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioilla on unionin lainsäädännön nojalla velvollisuus varmistaa, että niiden tuomioistuimet täyttävät tehokkaan oikeussuojan vaatimukset, mikä on konkreettinen ilmaus oikeusvaltioperiaatteen merkityksestä; unionin tuomioistuimen mukaan olennaista oikeussuojan vaatimusten varmistamisen kannalta on kansallisten tuomioistuinten riippumattomuus.<sup>20</sup> Unionin tuomioistuin on muissa tuomioissa määritellyt tarkemmin riippumattomuus- ja puolueettomuusvaatimuksia ja -takeita ottaen huomioon niiden keskeisen merkityksen sekä sen tuomioistuinten välisen yhteistyöjärjestelmän moitteettomalle toiminnalle, jota Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely edustaa, että johdetun oikeuden välineille, jotka perustuvat keskinäisen luottamuksen periaatteeseen.<sup>21</sup> Unionin tuomioistuin määräsi välitoimia sellaisten kansallisten uudistusten keskeyttämiseksi, joiden toteutus vaikuttaisi oikeuslaitoksen riippumattomuuteen.<sup>22</sup> Unionin tuomioistuimessa on vireillä myös muita asioita, joita kansalliset tuomioistuimet ja komissio ovat vieneet sen käsiteltäväksi.

Lisäksi unionin tuomioistuimen oikeuskäytännössä korostetaan sitä, miten oikeusvaltioon liittyvät systemaattiset ongelmat voivat **vaikuttaa EU:n rahoitukseen**.<sup>23</sup>

## 3. Muut mekanismit ja kehykset

On olemassa useita muita mekanismeja ja kehyksiä, joiden avulla voidaan ratkaista oikeusvaltioon liittyviä ongelmia jäsenvaltioissa joko kattavasti hyödyntämällä

<sup>18</sup> Vuoropuhelua käytiin tammikuun 2016 ja joulukuun 2017 välisenä aikana. Komissio antoi yhden lausunnon ja neljä suositusta.

<sup>19</sup> Asia C-506/04, Wilson.

<sup>20</sup> Asia C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses; Asia C-49/18, Escrivano Vindel.

<sup>21</sup> Lainkäyttöelimen kokoonpanoon ja sen jäsenten nimittämiseen ja toimikauden kestoon sekä perusteisiin, jotka koskevat jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista, sekä tuomareita koskevaan kurinpitöjärjestelmään liittyvät kysymykset: asia C-216/18 PPU, Irlanti v. LM, ja asia C-8/19 PPU, RH.

<sup>22</sup> Asia C-619/18 R, komissio v. Puola, määräys, 17.12.2018.

<sup>23</sup> Ennakkoratkaisuja, jotka koskevat veropetoksen tai unionin varoihin vaikuttavien petosten tutkimista (ks. esim. asiat C-617/10, Åkerberg Fransson; C-105/14, Taricco; C-42/17 M.A.S. ja C-612/15 Kolev).

erityisvälineitä tai toteuttamalla muita toimia kansallisten politiikkojen tai EU:n lainsäädännön soveltamisen valvonnassa. Näillä välineillä on tärkeä varoittava ja ennaltaehkäisevä tehtävä, koska niillä voidaan puuttua oikeusvaltioon liittyviin ongelmiin jäsenvaltioissa ennen kuin on tarpeen turvautua 7 artiklaan.

- Talous-, finanssi- ja sosiaalipolitiikkaa koordinoiva **talouspolitiikan EU-ohjausjakso** tarjoaa maakohtaisia analyyskejä ja antaa rakenneuudistuksia koskevia suosituksia kasvun edistämiseksi. Tämän välineen mukainen analyysi kattaa korruption torjunnan, tehokkaat oikeusjärjestelmät ja julkishallinnon uudistamisen. Jos yksittäisissä maaraporteissa todetaan vakavia haasteita näillä aloilla, neuvosto antaa kohdennettuja maakohtaisia suosituksia.
- Vuotuisessa **EU:n oikeusalan tulostaulussa** tarkastellaan erilaisia indikaattoreita kansallisten oikeusjärjestelmien riippumattomuuden, laadun ja tehokkuuden arvioimiseksi. Tätä vertailevaa välinettä täydennetään maaraporteissa esitetyillä maakohtaisilla arvioinneilla. Näin voidaan tehdä perusteellisempi kansalliseen oikeudelliseen ja institutionaaliseen tilanteeseen perustuva analyysi.
- **Yhteistyö- ja seurantamekanismi** perustettiin Bulgarian ja Romanian liittyessä unioniin vuonna 2007 auttamaan näitä kahta jäsenvaltiota korjaamaan jäljellä olevat puutteet oikeuslaitoksen uudistamisen, korruption torjunnan ja Bulgarian osalta järjestäytyneen rikollisuuden aloilla.<sup>24</sup> Tämä mekanismi on siirtymätoimenpide, ja tavoitteena on lopettaa sen soveltaminen heti kun määritellyt vertailuarvot on täytetty tyydyttävällä tavalla. Tästä kokemuksesta on hyötyä puuttuttaessa oikeusvaltioon liittyviin haasteisiin kaikissa jäsenvaltioissa.
- Komission **rakenneuudistusten tukipalvelu** antaa teknistä tukea jäsenvaltioissa toteutettaviin rakenneuudistuksiin muun muassa oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen lujittamisen kannalta olennaisilla aloilla, kuten julkishallinto, oikeusjärjestelmä ja korruption torjunta. Tukea annetaan jäsenvaltioiden pyynnöstä, ja se räätälöidään vastaamaan ensisijaisiksi määriteltuihin uudistustarpeisiin.<sup>25</sup>
- Myös **Euroopan rakenne- ja investointirahastoista** myönnettyillä sekä **oikeus- ja turvallisuuspolitiikkoja** tukevilla varoilla autetaan jäsenvaltioita vahvistamaan julkishallintoa ja oikeuslaitosta ja parantamaan kykyään torjua korruptiota.<sup>26</sup> Rahastojen avulla on myös parannettu viranomaisten institutionaalisia valmiuksia ja tehostettu julkishallintoa käyttämällä ennakkoehtoja (rahoituskaudella 2014–2020; monivuotisen rahoituskehyn ohjelmakaudella 2021–2027 ennakkoehdot korvataan ns.

<sup>24</sup> [https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania\\_en](https://ec.europa.eu/info/strategy/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/assistance-bulgaria-and-romania-under-cvm/reports-progress-bulgaria-and-romania_en).

<sup>25</sup> Rakenneuudistusten tukiohjelma perustettiin 17. toukokuuta 2017 annetulla asetuksella (EU) 2017/825. Tukiohjelman määrärahat ovat 142,8 miljoonaa euroa kaudella 2017–2020. Asetusta (EU) 2017/825 muutettiin 23. lokakuuta 2018 annetulla asetuksella (EU) 2018/1671 tukiohjelman rahoituspuiteiden kasvattamiseksi ja sen yleistavoitteen mukauttamiseksi. Rahoituksen määrä korotettiin siinä 222,8 miljoonaan euroon. Vuosien 2021–2027 monivuotista rahoituskehystä koskevien ehdotusten yhteydessä komissio on ehdottanut 840 miljoonan euron osoittamista uudistusten tukiohjelmaa koskevan ehdotuksen tekniseen tukeen. Tukiohjelmaan sisältyvät myös uudistusten toteuttamisen tukiväline ja lähentymisväline.

<sup>26</sup> Komission petostentorjuntastrategian tarkistuksella pyritään vahvistamaan komission edellytyksiä arvioida jäsenvaltioiden petostentorjuntavalmiuksia sekä jäsenvaltioille annettavan avun vaikuttavuutta ja tehokkuutta. Sen lisäksi ja unionin taloudellisten etujen suojaamiseksi komissio auttaa jäsenvaltioita suunnittelemaan kansallisia petostentorjuntastrategioita, joilla pyritään kartoittamaan ja korjaamaan kansallisten järjestelmien nykyisiä heikkouksia sekä lisäämään koordinaatiota kansallisten elinten kesken ja EU:n, myös OLAFin, kanssa.

mahdollistavilla edellytyksillä).<sup>27</sup> Näin vahvistetaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista tukevia puitteita.

- Seuraavaa monivuotista rahoituskehystä koskevien ehdotusten yhteydessä komissio on ehdottanut **uutta säädöstä unionin talousarvion suojaamisesta, jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, jotka vaikuttavat tai uhkaavat vaikuttaa unionin talousarvioon.**<sup>28</sup> Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on keskeinen ennakoedellytys unionin talousarvion suojaamiseksi siten, että talousarviota toteutetaan moitteettoman varainhoidon periaatteiden mukaisesti. Ehdotettu asetus antaisi unionille mahdollisuuden toteuttaa asianmukaisia ja oikeasuhteisia toimenpiteitä tällaisten ongelmien ratkaisemiseksi.
- **Euroopan petostentorjuntavirasto (OLAF)** tutkii petoksia, korruptiota ja EU:n taloudellisiin etuihin vaikuttavia rikoksia ja antaa suosituksia, joiden perusteella kansalliset viranomaiset voivat aloittaa hallinnollisia tai oikeudellisia menettelyjä. **Euroopan syyttäjänviraston (EPPO)** perustaminen on merkittävä askel institutionaalisen kehyksen kehittämisessä EU:n tasolla. Sillä on myös merkittävä vaikutus EU:n taloudellisia etuja vahingoittavien rikosten torjunnassa. EPPO:n on tarkoitus aloittaa toimintansa vuoden 2020 lopussa. Sillä on toimivalta tutkia unionin talousarvioon vaikuttavia rikoksia ja nostaa niiden perusteella syytteitä. Se tekee tiivistä yhteistyötä OLAFin kanssa.
- Oikeusvaltioperiaate liittyy keskeisellä tavalla myös EU:n ulkopoliittikkaan, ja siitä on asteittain tullut yhä tärkeämpi osa **EU:n liittymisprosessia** ja **naapuruuspolitiikkaa**. Oikeuslaitoksen kaltaisten keskeisten instituutioiden vahvistamisesta ja korruption torjunnan tehostamista on tullut yhä tärkeämpiä teemoja EU:n pyrkimyksissä edistää uudistusten toteuttamista jäsenyysehtojen, ns. Kööpenhaminan kriteerien, täyttämiseksi.<sup>29</sup> Oikeusvaltioperiaate on ankkuroitu vahvasti myös liittymisneuvotteluihin, joiden eteneminen riippuu edistymisestä oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta.<sup>30</sup> Länsi-Balkanin strategiassa (helmikuu 2018)<sup>31</sup> painotetaan aiempaa enemmän oikeusvaltiota koskevia uudistuksia ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamista olennaisena edellytyksenä EU:hun liittymiselle.

### III LAAJEMPI KESKUSTELU OIKEUSVALTIOSTA

Oikeusvaltioperiaatteen kasvava merkitys yhteisenä huolenaiheena on näkynyt laaja-alaisissa keskusteluissa unionin toimielimissä ja elimissä<sup>32</sup> sekä muilla foorumeilla<sup>33</sup>.

**Euroopan parlamentti** antoi lokakuussa 2016 päätöslauselman demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevasta EU:n järjestelmästä.<sup>34</sup> Päätöslauselmassa komissiota kehoitettiin perustamaan kaikkia jäsenvaltioita ja EU:n toimielimiä koskeva kattava seuranta

<sup>27</sup> Ehdotus yhteisiä säännöksiä koskevaksi asetukseksi (COM(2018) 375), 11 artikla.

<sup>28</sup> Ks. alaviite 10.

<sup>29</sup> Ks. [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/accession-criteria_en).

<sup>30</sup> Erityisesti luku 23 – Oikeuslaitos ja perusoikeudet ja luku 24 – Oikeus, vapaus ja turvallisuus.

<sup>31</sup> COM(2018) 65 final.

<sup>32</sup> Kuten alueiden komitea.

<sup>33</sup> Kuten Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö / demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto.

<sup>34</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 25. lokakuuta 2016 suosituksista komissiolle demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan EU:n järjestelmän perustamisesta (2015/2254(INL)).

ja vuotuinen raportointijakso ja antamaan suosituksia. Kehotus toistettiin helmikuussa 2018.<sup>35</sup> Euroopan parlamentti on lisäksi antanut päätöslausemia oikeusvaltiotilanteesta useissa jäsenvaltioissa.

**Neuvostolla** on SEU-sopimuksen 7 artiklan nojalla selkeä institutionaalinen rooli, minkä lisäksi se on aloittanut vuosittaiset oikeusvaltiovuoropuhelut yleisten asioiden neuvostossa. Joka vuosi keskitytään tiettyyn aiheeseen. Tätä prosessia on tarkoitettu tarkastella uudelleen Suomen puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2019.

Myös useat **kansalliset parlamentit** ovat pohtineet oikeusvaltiokysymyksiä ja antaneet päätöslausemia ja käyneet keskusteluja aiheesta.<sup>36</sup>

EU:n lisäksi **Euroopan neuvostolla** on ollut keskeinen rooli oikeusvaltiota koskevien määritelmien ja normien kehittämisessä. Oikeusvaltioperiaate mainitaan osana yhteistä perintöä ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamista koskevan yleissopimuksen johdanto-osassa. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomiot ovat vaikuttaneet merkittävästi oikeusvaltion määrittelyyn, edistämiseen ja vahvistamiseen. Tuomioissa on myös korostettu oikeusvaltion ja demokraattisen yhteiskunnan tiivistä yhteyttä. Euroopan neuvoston Venetsian komissio julkaisi luettelon oikeusvaltion arviointiperusteista vuonna 2016.<sup>37</sup> Euroopan neuvosto on soveltanut tätä lähestymistapaa myös tiettyjen jäsenvaltioiden kohdalla ja hyödyntänyt Venetsian komission ja Euroopan neuvoston lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO) asiantuntemusta sekä erityisseurantaa.

**Euroopan oikeudelliset verkostot, asiantuntijaryhmät ja asianajajayhdistykset sekä kansalaisjärjestöt** ovat niin ikään auttaneet yhteisymmärryksen luomisessa Euroopan tasolla ja kansallisella tasolla. Niillä on lisäksi keskeinen rooli yhteisten normien ja parhaiden käytäntöjen edistämässä.

#### IV TÄHÄNASTISTEN KOKEMUSTEN ARVIOINTI

Tähän mennessä saadut kokemukset viittaavat tiettyihin yhteisiin piirteisiin, jotka voisivat olla lähtökohtana perusperiaatteisiin nojaaville tuleville pohdinnoille. Sekä EU:lla että sen jäsenvaltioilla on oikeutettu etu, joka liittyy oikeusvaltion moitteettomaan toimintaan jokaisessa jäsenvaltiossa. Ensisijainen vastuu oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamisesta kuuluu kullekin jäsenvaltiolle. Se tarkoittaa, että olisi aina ensin turvauduttava kansallisiin oikeussuojakeinoihin, sillä EU:n oikeusjärjestyksen lisäksi on noudatettava asianomaisen jäsenvaltion oikeusjärjestystä. EU:n on oltava tässä puolueeton ja kohdeltava kaikkia jäsenvaltioita samalla tavalla. EU:n toiminnan tulee perustua siihen, että kaikki toimielimet hoitavat oman tehtävänsä. Tavoitteena ei saa olla seuraamusten määrääminen vaan oikeusvaltiota suojelevan ratkaisun löytäminen yhteistyön ja keskinäisen tuen avulla.

---

<sup>35</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 14. marraskuuta 2018 kattavan EU-mekanismin tarpeesta demokratian, oikeusvaltion ja perusoikeuksien suojelemiseksi (2018/2886(RSP)).

<sup>36</sup> Esimerkkeinä voidaan mainita Ranskan parlamentin antama päätöslauselma *Résolution relative au respect de l'état de droit au sein de l'Union européenne*; Alankomaiden parlamentin EU-asioiden valiokunnassa 14. helmikuuta 2019 käyty keskustelu; ja Belgian edustajainhuoneessa, ulkoasiainvaliokunnassa, 12. maaliskuuta 2019 käyty keskustelu. Kansallisten parlamenttien kiinnostusta asiaan on pohdittu myös unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssissa.

<sup>37</sup> The Rule of Law Checklist, Demokratiaa oikeusteitse -komissio (Venetsian komissio), CDL-AD(2016)007.



### *Oikeusvaltioon liittyvien normien edistäminen*

Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännöissä vahvistetaan ne EU:n keskeiset vaatimukset ja normit, joita EU:n ja sen jäsenvaltioiden on noudatettava oikeusvaltion turvaamiseksi. Myös Euroopan neuvosto on laatinut normeja ja antanut lausuntoja ja suosituksia, jotka ovat vakiintuneita ohjeita oikeusvaltion vaalimiseksi ja edistämiseksi.<sup>38</sup> Nämä vaatimukset ja normit muodostavat perustan oikeusvaltion kunnioittamiselle kaikissa jäsenvaltioissa niiden perustuslaillisesta järjestelmästä riippumatta.

Oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja valtioelinten välisen vallanjaon kaltaisten keskeisten periaatteiden olisi oltava erottamaton osa jäsenvaltioiden poliittista kulttuuria. Yleisen eurooppalaisen normin noudattaminen voidaan nähdä sekä vertailuarvona mahdollisen puutteen arvioimiseksi että ohjeena ratkaisun löytämiseksi ongelmaan.

Kokemus on kuitenkin osoittanut, että edellä mainittuja oikeuskäytäntöjä, periaatteita ja normeja ei aina tunneta riittävästi kansallisella tasolla. Jos nämä normit eivät ole riittävän tunnettuja, niiden vaikutus kansallisiin politiikkoihin jää vähäiseksi eikä niitä voida hyödyntää riittävästi keskusteluissa kansallisista uudistuksista, ja ne voidaan kyseenalaistaa EU:n toimielinten kanssa käytävässä vuoropuhelussa.

### *Varoitusmerkkien tunnistaminen*

Oikeusvaltioon liittyvien varoitusmerkkien tunnistaminen varhaisessa vaiheessa voi tuoda monia etuja. Jos EU:n kannalta mahdollisen huolenaiheen kehittyminen voidaan havaita varhaisessa vaiheessa ja kyseinen jäsenvaltio tunnustaa sen, siitä keskusteleminen EU:n tasolla voi riittää keskinäisen valvontajärjestelmän käynnistämiseen kansallisella tasolla niin, ettei EU:n tason virallisia toimia tarvita. Tällainen varhaisvaroitus voi ilmetä monin eri tavoin.

Toistuvat ongelmat on helpompi havaita nopeasti. Keskeistä oikeusvaltiolle on se, että kaikki julkinen valta perustuu aina vakiintuneille arvoille, säännöille ja menettelyille. Jos jonkin jäsenvaltion julkisen vallan käyttäjät ja vaaleilla valittu enemmistö syrjäyttävät sovellettavan lainsäädännön tai menettelyt, kyseessä on kiistaton varoitusmerkki. Esimerkkinä voidaan mainita, että monessa viimeaikaisessa tapauksessa, jolla on kaukupohjaa EU:n tasolla, on ollut kyse oikeusprosessin riippumattomuudesta. Oikeusvaltion keskiössä on oikeuslaitos, ja poliittisten toimijoiden pyrkimykset horjuttaa oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja sen päätösten sitovuutta lietsomalla yksittäisiin tuomareihin kohdistuvaa poliittista tai muuta painostusta, puuttumalla yksittäisiin tapauksiin, jättämällä noudattamatta oikeudellisia päätöksiä tai avaamalla uudelleen lainvoimaisia tuomioistuinratkaisuja, ovat tulleet tutuiksi. Muita viimeaikaisia esimerkkejä ovat perustuslakituomioistuinten heikentäminen tai parlamentin hyväksymien lakien tai hallitusten toimien ylimääräiset tarkistukset taikka täytäntöönpanomääräysten lisääntyvä käyttö. Epäselvä lainsäädäntöprosessi voi auttaa poliittista enemmistöä heikentämään keskinäistä valvontajärjestelmää tai ohittamaan sen. Yhden valtiollisen toimijan toiseen valtiolliseen toimijaan jatkuvasti kohdistamat julkiset hyökkäykset heikentävät vallanjaon

---

<sup>38</sup> Esim. Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus CM/Rec(2010)12, joka koskee tuomareiden riippumattomuutta, tehokkuutta ja vastuualueita; Venetsian komission luettelo oikeusvaltion arviointiperusteista CDL-AD(2016)007; Euroopan neuvoston toimintasuunnitelma, joka koskee oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja puolueettomuuden vahvistamista; Venetsian komission lausunnot ja lahjonnan vastaisen valtioiden ryhmän (GRECO) arvioinnit.

peruseriaatetta. Kaikki edellä mainitut seikat ovat varoitusmerkkejä siitä, että kehityksessä on oikeusvaltioon liittyvä ongelma. Kyseiset seikat voivat myös tarjota mahdollisuuden vuoropuheluun ja tilanteen korjaamiseen varhaisessa vaiheessa.

Korkean tason korruptio ja virka-aseman väärinkäyttö liittyvät tilanteisiin, joissa poliittinen valta pyrkii syrjäyttämään oikeusvaltion. Myös rakenteelliset heikkoudet voivat luoda ympäristön, jossa oikeusvaltioon kohdistuu suurempi vaara. Oikeusjärjestelmien rakenteelliset heikkoudet, kuten oikeuslaitoksen riippumattomuuden riittämättömät takeet, lisäävät oikeuslaitokseen kohdistuvan painostuksen vaaraa. Vastaavasti julkishallinnon yleiset puutteet voivat pehmittää maaperää mielivaltaisille päätöksille ja tarjota tilaisuuksia korruptioon sekä luoda olosuhteet, joissa virkamiesten voi olla vaikeampi vastustaa painostusta. Tällaiset seikat toimivat indikaattoreina oikeusvaltioon mahdollisesti liittyvistä ongelmista.

Ensimmäiset merkit siitä, että oikeusvaltion kunnioittamisessa saattaa olla puutteita, tulevat yleensä jäsenvaltion sisäisiltä toimijoilta. Sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus, mihin sisältyvät tiedotusvälineiden vapaus ja moniarvoisuus, on myös yksi Euroopan unionin perusarvoista. Kansalaisyhteiskunta ja riippumattomat tiedotusvälineet toimivat vahtikoirina terveissä demokratioissa, ja niillä on keskeinen asema, kun vallanpitäjät on saatettava vastuuseen tai kun käydään julkista keskustelua ja kyseenalaistetaan julkisia päätöksiä. Sen vuoksi pyrkimykset heikentää tai painostaa tällaisia toimijoita ovat niin ikään varoitusmerkki.

#### *Jäsenvaltiokohtaisten tietojen syventäminen*

Edellä mainittujen merkkien havaitseminen ja siten unionin mahdollisuus puuttua niihin hyvissä ajoin riippuvat siitä, mitä tietoja komissiolla, muilla toimielimillä ja muilla jäsenvaltioilla on. Jotkut varoitusmerkit voidaan havaita vain hankkimalla perusteellinen käsitys jäsenvaltioiden käytännöistä siten, että viranomaisten ja sidosryhmien kanssa käydään vuoropuhelua. Maakohtaiset tiedot ovat olennaisen tärkeitä, jotta voidaan auttaa ehkäisemään oikeusvaltioon mahdollisesti kohdistuvia uhkia ja tarvittaessa vastata niihin tehokkaasti. On myös tärkeää varmistaa, että jäsenvaltioiden toteuttamat uudistukset täyttävät kaikilta osin EU:n lainsäädännön vaatimukset ja oikeusvaltiota koskevat eurooppalaiset normit. Maakohtaisia tietoja on syvennettävä sen määrittämiseksi, miten EU:n varoilla ja teknisellä avulla voidaan parhaiten tukea oikeusvaltion toteutumista jäsenvaltioissa. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen unionissa edellyttää, että oikeudenmukaisuuden, puolueettomuuden ja yhdenvertaisen kohtelun on oltava osa kaikkia järjestelmiä. Tekninen asiantuntemus ja analysointikyky unionin tasolla ovat keskeisellä sijalla varmistettaessa, että arvioinneissa otetaan kaikilta osin huomioon kansalliset perinteet mutta pystytään silti tunnistamaan ongelmakohdat.

Talouseläytöpolitiikan EU-ohjausjakso, täydennettynä EU:n oikeusalan tulostaululla, on osoittautunut hyväksi kehikseksi, jonka avulla voidaan kehittää oikeusvaltioon liittyvää maakohtaista tietoa. Olisikin pohdittava, voitaisiinko näiden välineiden mahdollisuuksia hyödyntää paremmin.

#### *Parannetaan EU:n valmiuksia reagoida oikeusvaltiokysymyksiin*

Viime vuosien kokemukset ja laaja keskustelu oikeusvaltiosta ovat selvästi osoittaneet, että EU:n valmiuksia vastata oikeusvaltioon kohdistuviin vakaviin haasteisiin on parannettava. Esimerkiksi SEU-sopimuksen 7 artiklan mukaisista menettelyistä saadun kokemuksen perusteella on syytä pohtia tarkemmin, miten tämä menettely voidaan parhaiten toteuttaa

tehokkaasti. Lisäksi oikeusvaltioon kohdistuvien haasteiden moninaisuus edellyttää EU:n reagoivan niihin eri tavoin.

EU:lta edellytetään eri tilanteissa erilaisia toimia. Jopa epävirallinen viesti mahdollisista vaikeuksista varhaisessa vaiheessa voi saada kansalliset viranomaiset harkitsemaan toimiaan uudelleen tai käynnistämään keskinäisen valvontajärjestelmän kansallisella tasolla.

Vuoropuhelu on olennaisen tärkeää, ja sen sisällyttäminen osaksi jäseneltyä menettelyä lisää mahdollisuuksia keskittää ja suunnata sitä seuraavat toimet asian vaatimalla tavalla. Monet oikeusvaltioon liittyvät ongelmat ovat kiireellisiä. Mitä pidempään niiden ratkaiseminen kestää, sitä suurempi on vaara, että ne iskostuvat niin EU:hun kuin asianomaiseen jäsenvaltioonkin ja vahingoittavat molempia. Välivaiheista on etua, kun ne ovat oikeassa suhteessa ongelman vakavuuteen ja kun kynnys toimia on matalammalla kuin SEU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitetuissa toimissa. Välivaiheiden toteuttamisen jälkeen myös niiden tarkastelusta ja jälkiseurannasta voi olla hyötyä: kokemus on osoittanut, että ennakkoehtojen soveltaminen EU:n varojen käyttöön on toiminut tärkeänä kannustimena – mutta kun tällainen vihreä valo on kerran annettu, vaarana on, että politiikassa tai rakenteissa otetaan askel taaksepäin.

EU:n toiminnalla on enemmän arvovaltaa, jos kaikki toimielimet ottavat vastuuta prosessista omien tehtäviensä mukaisesti. EU:n toiminta kriisitilanteessa on poliittisesti arkaluonteista. EU on aina vahvempi, jos sen toiminnan tukena on yhteinen lähestymistapa. Euroopan parlamentin ja neuvoston tuki komission toimille ja vahvemmat toimielinten sisäiset menettelyt, joita sovelletaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista jäsenvaltioissa koskeviin huoliin, voivat olla tehokas keino osoittaa jäsenvaltiolle, että sen on reagoitava ja lisättävä kannustimia ratkaisujen löytämiseksi.

#### *Puutteiden korjaaminen pitkällä aikavälillä rakenneuudistusten avulla*

EU:lla on lisäksi ollut yhä tärkeämpi asema sellaisten kansallisten viranomaisten ja instituutioiden valmiuksien ja toiminnan vahvistamisessa, jotka kuuluvat kansalliseen keskinäiseen valvontajärjestelmään.

EU:n varoilla on edistetty merkittävästi oikeusvaltiota tukevien julkisten instituutioiden valmiuksien kehittämistä. Ohjelmakaudella 2014–2020 lähes puolet jäsenvaltioista käytti rakennerahastoista saamiaan varoja tukeakseen oikeuslaitosta ja julkishallintoa lujittavia uudistuksia tai torjuakseen korruptiota. Huolenilmausten ohella EU voi myös tarjota käytännön ratkaisuja. Esimerkiksi komission rakenneuudistusten tukipalvelu, joka on osa rakenneuudistusten tukiohjelmaa, voi toimia yhdessä kansallisten instituutioiden kanssa ja auttaa niitä toteuttamaan oikeusvaltion kannalta tärkeitä uudistuksia.

EU:n varojen ja ohjelmien käyttö oikeusvaltion vahvistamiseksi on tehokkaampaa silloin, kun sitä tukevat myös talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä annetut suositukset rakenneuudistusten toteuttamisesta.

Yleisesti ottaen unionin politiikka esimerkiksi julkisten hankintojen, paremman sääntelyn sekä rikos- ja siviilioikeudellisissa asioissa tehtävän yhteistyön alalla voi osaltaan varmistaa oikeusvaltion kannalta tärkeiden eurooppalaisten normien johdonmukaisen soveltamisen.

## **V MAHDOLLISIA TOIMINTASUUNTIA**

Voidaan katsoa, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen unionissa lepää kolmen pilarin varassa. Ensimmäinen niistä on **oikeusvaltioperiaatteen** edistäminen, mikä tarkoittaa yhteisen työn syventämistä oikeusvaltiokäsityksen levittämiseksi Euroopassa. Toisena on oikeusvaltioon liittyvien ongelmien **ennaltaehkäisy** siten, että käytössä on valmiudet puuttua ongelmiin jo varhaisessa vaiheessa ja välttää tilanteen kärjistymisen. Kolmantena on kyky kehittää tehokas yhteinen **vastaus** ongelmaan, joka on todettu riittävän merkittäväksi.

#### *Edistetään tiedon lisäämistä ja yhteisen oikeusvaltiokulttuurin luomista*

Oikeusvaltion paras tae on vankka oikeusvaltiota tukeva poliittinen ja oikeuskulttuuri jokaisessa jäsenvaltiossa. Siinä missä EU kunnioittaa jäsenvaltioiden poliittisia ja perustuslaillisia rakenteita, unionin jäsenyysvelvoitteet ja Euroopan demokraattinen perintö tarkoittavat, että jäsenvaltioiden on huomioitava omissa säännöissään ja rakenteissaan EU:n normit ja vaatimukset, joiden mukaan oikeusvaltio on EU:n yhteinen arvo, ja noudatettava EU:n primaari- ja sekundaarilainsäädännössä annettuja oikeusvaltiota koskevia takeita.

Voisi myös olla hyödyllistä lisätä suuren yleisön tietoisuutta oikeusvaltion merkityksestä demokratialle ja tukea viestinnän kohdentamista kansalaisille.

Poliittisen ja oikeuskulttuurin syventämiseksi ja ylläpitämiseksi kaikissa jäsenvaltioissa on tärkeää lisätä tietämystä oikeusvaltioperiaatteen kannalta tärkeistä oikeuskäytännöistä ja normeista esimerkiksi niin, että Venetsian komission ja GRECON tai muiden vastaavien elinten arvioinneista ja lausunnoista keskustellaan kansallisella tasolla. Se auttaa kaikkia osapuolia ymmärtämään, mitä niiltä odotetaan ja miten peruseriaatteet olisi otettava huomioon instituutioissa ja laeissa. Yhteiset lähestymistavat näillä aloilla voivat osaltaan edistää vahvaa oikeusvaltiokulttuuria kaikissa asiaa koskevissa instituutioissa ja ammattiteissa.

Se, että lähestymistavat, normit ja vaatimukset ovat yhteiset, ei edellytä, että ne on pantava täytäntöön samalla tavalla. Mutta silloin kun on olemassa selkeä yhteinen lähestymistapa, on helpompaa verrata tiettyjä kansallisia järjestelmiä ja luottaa siihen, että ne täyttävät tarkoituksensa.

Edellä mainitut seikat ovat erityisen tärkeitä siksi, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ei riipu yksinomaan lakien ja institutionaalisten rakenteiden olemassaolosta vaan myös institutionaalista käytännöistä. Venetsian komissio on esimerkiksi kiinnittänyt huomiota instituutioiden välisen vilpittömän yhteistyön merkitykseen oikeusvaltion perustana – yksi valtiollinen toimija hyväksyy, että muilla toimijoilla on legitimejä tehtäviä, joita on kunnioitettava. Tällaiseen vilpittömään yhteistyöhön voi kohdistua paineita siitä huolimatta, että se on vahvistettu laeissa ja perustuslaeissa. Eri jäsenvaltioiden tuomareiden, syyttäjien, korruptiontorjunta-asiantuntijoiden ja muiden toimijoiden asiantuntemuksen vaihto voi auttaa ymmärtämään, mitä tällainen yhteistyö käytännössä tarkoittaa. Muita keskeisiä elementtejä, jotka liittyvät oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen ja kunnioittavaan hallintojärjestelmään käytännössä, ovat muun muassa läpinäkyvä päätöksenteko ja lainsäädäntötyö. Keskeistä tässä on tunnustaa, että valtiovallalla on vastuuvollisuus ja rajoituksia, joita on noudatettava demokraattisessa yhteiskunnassa.

EU tarjoaa ainutlaatuisen foorumin, jossa voidaan kehittää ja edistää tietoisuutta oikeusvaltioon liittyvistä haasteista. Kuten Euroopan parlamentti on ehdottanut, tässä voitaisiin mennä EU:n toimielimiä pidemmälle ja ottaa mukaan kansalliset parlamentit ja muut keskeiset kansallisen tason toimijat. Erityisen tärkeä toimija myös alue- ja paikallistasolla on kansalaisyhteiskunta. Komissio on jo ehdottanut rahoituksen ja tuen lisäämistä vireälle kansalaisyhteiskunnalle, tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja

oikeusvaltion alalla toimivien sidosryhmien verkostoitumisen edistämistä sekä sellaisten unionin laajuisten järjestöjen, elinten ja yhteisöjen tukemista, jotka edistävät yleistä eurooppalaista etua oikeusalalla ja oikeusvaltion alalla.<sup>39</sup>

EU:n ja Euroopan neuvoston väliset suhteet ovat erityisen tärkeitä oikeusvaltion edistämiseksi. EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot voisivat kehittää niitä edelleen edistääkseen yhteistä oikeusvaltiokulttuuria Euroopassa.

EU voisi myös tarkastella, miten voitaisiin parhaiten edistää oikeusvaltioon liittyviä yhteisiä normeja koskevaa Euroopan neuvoston työtä. Oikeusvaltioon liittyvien normien edistämistä voitaisiin myös kehittää vertaisarvioinnin suuntaan, kuten eräät jäsenvaltiot ovat ehdottaneet.

#### ***Ehdotuksia pohdittaviksi asioiksi***

- Miten EU voi paremmin edistää voimassa olevia EU:n lainsäädännön vaatimuksia ja oikeusvaltiota koskevia eurooppalaisia normeja erityisesti kansallisella tasolla?
- Miten EU voi parhaiten kannustaa keskeisiä verkostoja ja kansalaisyhteiskuntaa sekä yksityistä sektoria käynnistämään ruohonjuuritason keskustelua oikeusvaltiokysymyksistä, myös oikeusvaltion taloudellisesta ulottuvuudesta, ja edistämään oikeusvaltiota tukevien normien noudattamista?
- Voivatko jäsenvaltiot tehdä enemmän edistääkseen oikeusvaltiota koskevaa keskustelua kansallisella tasolla, esimerkiksi käynnistämällä keskusteluja kansallisissa parlamenteissa ja ammattifoorumeilla sekä toteuttamalla suurelle yleisölle suunnattuja tiedotustoimia?
- Miten EU:n ja sen jäsenvaltioiden olisi tiivistettävä yhteistyötään Euroopan neuvoston ja muiden oikeusvaltiota tukevien kansainvälisten järjestöjen kanssa? Miten ne voisivat tukea myös Euroopan neuvoston työtä ja Euroopan neuvoston arviointeja ja suosituksia?
- Miten EU voi kehittää omaa toimintaansa Euroopan neuvoston työn pohjalta ja edistää EU:n yhteisiä toimintatapoja? Voiko jäsenvaltioiden välisistä vertaisarvioinneista olla

<sup>39</sup> Ehdotus asetukseksi Luova Eurooppa -ohjelman perustamisesta (2021–2027) ja asetuksen (EU) N:o 1295/2013 kumoamisesta (COM(2018) 366 final, 30.5.2018); ehdotus asetukseksi perusoikeuksien ja arvojen ohjelman perustamisesta (COM(2018) 383 final, 30.5.2018); ehdotus asetukseksi oikeusalan ohjelman perustamisesta (COM(2018) 384 final, 30.5.2018). Uudella Luova Eurooppa -ohjelmasta tuetaan myös toimia, joilla pyritään vahvistamaan Euroopan uutismedia-alaa, toimittajien vapautta sekä journalistisen sisällön monimuotoisuutta ja moniarvoisuutta samoin kuin kriittistä lähestymistapaa mediasisältöön medialukutaidon kautta.

tässä hyötyä?

- Miten Euroopan parlamentin ja neuvoston toteuttamia toimia voidaan parantaa ja kehittää edelleen? Voivatko poliittiset ryhmät ja kansalliset parlamentit osallistua niihin aktiivisemmin?

*Ennalta ehkäisevä toiminta: oikeusvaltiota vahvistava yhteistyö ja tuki kansallisella tasolla*

Ensisijainen vastuu oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamisesta kansallisella tasolla kuuluu jäsenvaltioille. Unioni voi kuitenkin antaa jäsenvaltioille merkittävää tukea sellaisen pitkän aikavälin toimintatavan kehittämiseksi, joka auttaa varmistamaan, että kansallinen keskinäinen valvontajärjestelmä on haasteen tasalla. Tavoitteena on myös se, että EU ei joudu tilanteeseen, jossa sen on puututtava oikeusvaltiokriisiin jossakin jäsenvaltiossa. Toisin sanoen autetaan kehittämään keskeisten järjestelmien ja instituutioiden selviytymiskykyä, jotta ne olisivat valmiit poliittisesti stressaaviin kausiin.

Perusteellisempi käsitys siitä, mitä jäsenvaltioissa tapahtuu, auttaisi tuen kohdentamisessa ja oikeusvaltioon kohdistuvien vaarojen aikaisessa havaitsemisessa. Tässä tärkeitä aloja voisivat olla muun muassa keskinäinen valvontajärjestelmä, oikeuslaitoksen riippumattomuus, julkishallinnon laatu, korruption torjunta, lainsäädäntöprosessin avoimuus ja parempi sääntely. Tällaisia tietoja keräämällä voitaisiin luoda yleinen kehys säännölliselle yhteistyölle ja vuoropuhelulle jäsenvaltioiden kanssa sekä pitää Euroopan parlamentti ja neuvosto kehityksessä ajan tasalla. Vaikka kehysten olisi katettava kaikki jäsenvaltiot, sitä voitaisiin soveltaa tehokkaammin niissä jäsenvaltioissa, joissa on havaittu heikkouksia tai erityisiä vaaroja. Olisi löydettävä tasapaino kahden tarpeen välille. Toisaalta on tarve luoda riittävä ymmärrys kansallisista erityispiirteistä ja toisaalta tarve ottaa huomioon resurssikysymykset. Tavoitteena olisi luoda aiempaa vahvempi perusta varhaiselle vuoropuhelulle poliittisista aloitteista, joilla on oikeusvaltioon vaikuttavia seurauksia. Olisi pohdittava, voitaisiinko nykyisten välineiden, kuten talouspolitiikan EU-ohjausjakson ja EU:n oikeusalan tulostaulun, käyttöä kehittää niin, että niiden avulla voitaisiin puuttua entistä paremmin oikeusvaltiokysymyksiin.

Toinen täydentävä toimintasuunta voisi olla yhteistyön ja käytännön tuen syventäminen, jotta voitaisiin maksimoida unionin rakentava panos ongelmien ratkaisemiseksi varhaisessa vaiheessa ja kestävien ratkaisujen laatimiseksi käynnissä oleviin uudistusprosesseihin. Tämä voisi tapahtua jäsenvaltioiden pyynnöstä, ja sitä varten voitaisiin laatia toimintasuunnitelma. Euroopan parlamentti ja neuvosto voisivat osallistua tällaisten aloitteiden määrittelyyn ja edistämiseen. Voitaisiin myös kiinnittää erityistä huomiota EU:n sellaisen lainsäädännön täytäntöönpanoon, jolla on oikeusvaltiota koskeva ulottuvuus. Jäsenvaltioille voitaisiin antaa myös teknistä tukea rakenneuudistusten tukiohjelman puitteissa.

***Ehdotuksia pohdittaviksi asioiksi***

- Miten EU voi parantaa valmiuksiaan kehittää perusteellinen ja vertaileva tietopohja oikeusvaltiotilanteesta jäsenvaltioissa, käydä vuoropuhelua tuloksellisemmin ja tunnistaa mahdolliset ongelmat varhaisessa vaiheessa? Miten nykyisiä välineitä voidaan kehittää, jotta oikeusvaltiotilannetta voidaan arvioida niiden avulla?
- Miten voitaisiin parhaiten järjestää komission ja jäsenvaltioiden oikeusvaltiokysymyksiä koskeva näkemysten vaihto?
- Miten EU:n asiantuntemusta ja tukea voidaan kanavoida tehokkaimmin jäsenvaltioille?

- Voidaanko ennalta ehkäisevien toimien painoarvoa lisätä käyttämällä enemmän toimielinten välistä lähestymistapaa?

### *Reagointi ja toiminta unionin tasolla kansallisten mekanismien pettäessä*

Euroopan unionin tuomioistuin saa yhä useammin tutkittavakseen oikeusvaltiokysymyksiä, joilla on vaikutuksia unionin oikeuden soveltamiseen, rikkomusmenettelyjen ja ennakkoratkaisujen kautta. Komissio perustaa toimintansa vastedes entistä enemmän unionin tuomioistuimen viimeaikaiseen oikeuskäytäntöön esimerkiksi silloin, kun on kyse kansallisten tuomioistuinten riippumattomuudesta ja unionin taloudellisten etujen suojaamisesta. Yleisesti ottaen oikeusvaltioperiaatteen noudattamista jäsenvaltioissa parantaa se, että riippumattomat viranomaiset ja kansalliset tuomioistuimet valvovat tehokkaasti unionin lainsäädännön täytäntöönpanoa. Sen vuoksi komissio valvoo tarvittaessa edelleen, että unionin lainsäädäntöä sovelletaan ja pannaan täytäntöön asianmukaisesti, käyttämällä oikeusvaltioon liittyviä rikkomusmenettelyjä.

Jos vaikuttaa siltä, että jossakin jäsenvaltiossa ei pystytä puuttumaan oikeusvaltioon kohdistuviin uhkiin kansallisilla oikeusvaltiotakeilla, EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot toteuttavat yhdessä toimia tilanteen korjaamiseksi. EU:lla ja sen jäsenvaltioilla on yhteinen velvollisuus puolustaa EU:n arvoja, mutta on myös niiden yhteisen edun mukaista puuttua uhkiin, jotka kohdistuvat esimerkiksi perustuslakituomioistuimiin tai oikeuslaitoksen riippumattomuuteen, ennen kuin ne vaarantavat EU:n lainsäädännön, politiikkojen tai rahoituksen täytäntöönpanon. Toteutettavat toimet voivat vaihdella olosuhteiden (kuten rikkomisen olemassaolo) mukaan tai oikeasuhteisuuden varmistamiseksi. Tietyillä politiikan aloilla voi olla tarkoituksenmukaista soveltaa erilaisia lähestymistapoja. Esimerkkinä voidaan mainita komission ehdotus EU:n taloudellisten etujen suojaamiseksi oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuvien puutteiden vaaralta.

Komissio perusti oikeusvaltiotoimintakehyksen vuonna 2014 voidakseen reagoida, jos jossakin jäsenvaltiossa on selviä merkkejä oikeusvaltioon kohdistuvasta järjestelmätason uhkasta, joka voi johtaa selvään vaaraan unionin arvojen loukkaamisesta vakavasti niin, että olisi käynnistettävä SEU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettu menettely. Toimintakehystä on sovellettu tähän mennessä yhdessä tapauksessa, ja se täytti tehtävänsä välivaiheena. Sen avulla käynnistettiin vuoropuhelu, alettiin tehdä yksityiskohtaisia selvityksiä ja analyyskejä ja annettiin suosituksia. Näin luotiin tietopohja, joka on osoittautunut hyödylliseksi unionin myöhemmissä toimitissa. Toimintaa voitaisiin kuitenkin kehittää edelleen. Voitaisiin esimerkiksi tehostaa varhaista tiedottamista neuvostolle ja Euroopan parlamentille ja saada niiltä enemmän tukea prosessin alkuvaiheessa. Toisena vaihtoehtona voisi olla se, että vuoropuhelua ja suosituksia tuetaan erityisillä toimintasuunnitelmilla ja teknisellä tuella, jotta tilanne saadaan korjattua tietyssä määräajassa tai jotta vuoropuhelun kesto voidaan rajata selkeästi.

Muutoksissa olisi pyrittävä säilyttämään tavoitteena ratkaisujen löytäminen kriisitilanteisiin ja tarvittavien korjaavien toimenpiteiden määrittäminen. Tämä edellyttää tuloksellista vuoropuhelua ja viestintäkanavia. Voitaisiin kuitenkin myös pohtia, pitäisikö jäsenvaltiolle asettaa tehokkaampia seuraamuksia, jos se kieltäytyy korjaamasta tilannetta. Tilanne voisi korjautua myös sen johdosta, että ymmärretään paremmin, millaisia todellisia seurauksia unionin toiminnalle aiheutuu, jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen kohdistuu jäsenvaltioissa jatkuvia puutteita. Tämä on jo todettu ehdotuksessa unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita.

### *Ehdotuksia pohdittaviksi asioiksi*

- Miten asiaa koskevaa unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöä voidaan levittää tehokkaasti ja saada siitä irti kaikki sen hyödyt?
- Miten komissio, Euroopan parlamentti ja neuvosto voivat koordinoida toimiaan tehokkaammin ja varmistaa, että oikeusvaltiokriisi jossakin jäsenvaltiossa saadaan ratkaistua oikea-aikaisesti ja asianmukaisesti?
- Millä tavoin oikeusvaltiotoimintakehystä voitaisiin vahvistaa? Pitäisikö muiden toimielinten ja kansainvälisten kumppaneiden (esim. Euroopan neuvosto / Venetsian komissio, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö / demokraattisten instituutioiden ja ihmisoikeuksien toimisto) osallistua enemmän toimintakehysten toteutukseen?
- Onko EU:n taloudellisten etujen suojaamisen lisäksi muita aloja, joilla EU:n olisi kehitettävä erityisiä mekanismeja (kuten oikeusvaltioon liittyviä ehtoja), EU:n lainsäädäntöön tai politiikkoihin kohdistuvien erityisriskien välttämiseksi tai niiden korjaamiseksi?

## **VI PÄÄTELMÄT**

Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia, Eurooppa-neuvostoa, neuvostoa ja jäsenvaltioita sekä oikeudellisten verkostojen ja kansalaisyhteiskunnan kaltaisia sidosryhmiä ja suurta yleisöä pohtimaan tässä tiedonannossa esitettyjä asioita ja kysymyksiä. Esitetyt kysymykset koskettavat useita aloja, joilla voitaisiin harkita parannuksia.

Jo näiden teemojen pohdinta edistäisi oikeusvaltioperiaatteen noudattamista virittämällä keskustelua ja varmistamalla, että asiaan kiinnitetään edelleen huomiota. Komissio uskoo, että vahvistamalla oikeusvaltioperiaatteen noudattamista voitaisiin vaikuttaa olennaisesti unionin tulevaisuuteen. Voitaisiin lisätä selkeyttä ja johdonmukaisuutta, auttaa varmistamaan, että kaikkia jäsenvaltioita kohdellaan tasavertaisesti, ja suojella kaikkien yhteisiä etuja soveltamalla EU:n oikeutta tehokkaasti kaikissa jäsenvaltioissa.

Komissio aikoo palata asiaan kesäkuussa 2019 esittämällä omat päätelmänsä ja ehdotuksensa. Se ottaa niitä laatiessaan huomioon toimielinten keskinäiset ja laajemmin koko yhteiskunnassa käytävät keskustelut sekä Euroopan unionin tuomioistuimen kehittyvän oikeuskäytännön. Tavoitteena on vahvistaa oikeusvaltion lujittamiseen unionissa tähtäävä lähestymistapa nykyisten perussopimusten puitteissa.