

Bryssel 20.7.2021  
COM(2021) 700 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,  
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN  
KOMITEALLE**

**Oikeusvaltiokertomus 2021  
Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa**

{SWD(2021) 701 final} - {SWD(2021) 702 final} - {SWD(2021) 703 final} -  
{SWD(2021) 704 final} - {SWD(2021) 705 final} - {SWD(2021) 706 final} -  
{SWD(2021) 707 final} - {SWD(2021) 708 final} - {SWD(2021) 709 final} -  
{SWD(2021) 710 final} - {SWD(2021) 711 final} - {SWD(2021) 712 final} -  
{SWD(2021) 713 final} - {SWD(2021) 714 final} - {SWD(2021) 715 final} -  
{SWD(2021) 716 final} - {SWD(2021) 717 final} - {SWD(2021) 718 final} -  
{SWD(2021) 719 final} - {SWD(2021) 720 final} - {SWD(2021) 721 final} -  
{SWD(2021) 722 final} - {SWD(2021) 723 final} - {SWD(2021) 724 final} -  
{SWD(2021) 725 final} - {SWD(2021) 726 final} - {SWD(2021) 727 final}

## 1. JOHDANTO

Euroopan unioni perustuu yhteisiin arvoihin, kuten perusoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaateeseen.<sup>1</sup> Kansalaiset pitävät näitä perusarvoja yhtenä EU:n tärkeimmistä saavutuksista<sup>2</sup>, ja niiden puolustaminen on kaikkien EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden yhteinen tehtävä. EU:n normien katsotaan olevan näissä asioissa erittäin korkeatasoisia, mutta näitä arvoja ei tulisi koskaan pitää itsestäänselvyytenä. Oikeusvaltion edistäminen ja vaaliminen vaatii valppautta ja jatkuvaa kehitystyötä, sillä taantumisen riski on aina olemassa.

Sen lisäksi, että oikeusvaltioperiaate on kiinteä osa EU:n demokraattista identiteettiä, se on olennaisen tärkeä EU:n toiminnan kannalta, jotta kansalaiset ja yritykset voivat luottaa julkisiin instituutioihin. Vaikka jäsenvaltioissa on erilaisia oikeusjärjestelmiä ja -perinteitä, oikeusvaltion keskeinen merkitys on kaikkialla EU:ssa sama. Oikeusvaltion keskeiset periaatteet ovat kaikille jäsenvaltioille yhteiset, ja ne on kirjattu niiden perustuslakeihin ja lainsäädäntöön: laillisuus, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan mielivaltaisuuden kieltö, tehokas oikeussuoja, jonka riippumattomat ja puolueettomat, perusoikeuksia kaikilta osin kunnioittavat tuomioistuimet takaavat, valtiolinten välinen toimivallanjako, yhdenvertaisuus lain edessä ja kaikkien viranomaisten velvollisuus noudattaa kaikessa toiminnassaan vakiintunutta lainsäädäntöä ja menettelyjä.<sup>3</sup>

Euroopan unionin tuomioistuin on esittänyt oikeusvaltioperiaatetta ja oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevassa oikeuskäytännössään selkeät oikeudelliset vaatimukset, joita jäsenvaltioiden on noudatettava oikeusvaltioon liittyvissä uudistuksissaan.<sup>4</sup> Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen edellyttää, että noudatetaan unionin oikeutta ja tunnustetaan sen ensisijaisuuden periaate, koska se on koko EU:n perusta.

Oikeusvaltiokertomus on laadittu tältä yhteiseltä ja objektiiviselta pohjalta. Kyseessä on vuosittain toteutettava kierros, jonka tarkoituksena on edistää oikeusvaltioperiaatetta ja ehkäistä ongelmien syntyminen tai syveneminen ja puuttua niihin ajoissa, tarkastelemalla kaikkia jäsenvaltioita tasapuolisesti. Tavoitteena on lujittaa oikeusvaltioperiaatetta kansallisia perinteitä ja erityispiirteitä kaikilta osin kunnioittaen, virittää rakentavaa keskustelua ja kannustaa kaikkia jäsenvaltioita tutkimaan, miten haasteisiin voidaan vastata ja ottaa oppia muiden kokemuksista.

Oikeusvaltioperiaate on tärkeä ulottuvuus ja ohjaava periaate myös EU:n ulkoisessa toiminnassa. EU:n ulkoisen toiminnan uskottavuus riippuu oikeusvaltion tilasta EU:n sisällä. Paine oikeusvaltiota kohtaan kasvaa eri puolilla maailmaa, ja EU pyrkii aktiivisesti suojelemaan, inspiroimaan ja tukemaan demokratioita kaikkialla maailmassa. Kehitys EU:n lähialueilla, viimeksi Valko-Venäjällä, muistuttaa tarpeesta edistää arvojamme naapurialueilla määrätietoisesti. EU noudattaa ulkoisessa toiminnassaan myös jatkossa vahvaa ja johdonmukaista toimintatapaa, jonka mukaan erityisesti oikeusvaltioperiaatteen noudattamista edistetään laajentumistoimien yhteydessä sekä unionin naapurustossa että maailmanlaajuisesti.

---

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

<sup>2</sup> Erityiseurobarometri 500 Euroopan tulevaisuudesta

<sup>3</sup> Ks. Oikeusvaltiokertomus 2020, COM/2020/580 final, s. 1 ja 7.

<sup>4</sup> Esimerkkinä tästä voidaan todeta, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on ennakoedellytys EU:hun liittymiselle ja että jäsenvaltiot eivät voi myöhemmin muuttaa lainsäädäntöään tavalla, joka johtaa oikeusvaltion arvon suojelun heikkenemiseen. Ks. tuomio 20.3.2021, *Repubblica v Il-Prim Ministru*, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311.

Oikeusvaltioperiaate liittyy läheisesti myös talouden elvyttämiseen tähtääviin EU:n toimintapolitiikkoihin, sillä vahvat oikeusjärjestelmät ja luotettava korruptiontorjuntakehys, selkeät ja johdonmukaiset lainsäädäntöjärjestelmät, EU:n taloudellisten etujen suojaaminen ja kestävä kasvu ovat keskeisiä osatekijöitä EU:n välineissä, joilla edistetään rakenneuudistuksia jäsenvaltioissa.<sup>5</sup> Keskeinen merkitys on myös julkishallinnon laadulla ja oikeusvaltiokulttuurilla siinä muodossa kuin ne ilmenevät viranomaisten tavassa soveltaa lainsäädäntöä ja panna täytäntöön tuomioistuinten päätöksiä.

Oikeusvaltiota koskevan työn syventäminen edellyttää tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä. Komissio oli tyytyväinen vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen vastaanottoon Euroopan parlamentissa ja neuvostossa sekä kansallisissa parlamenteissa ja odottaa innolla oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvän toimielinten välisen yhteistyön lujittamista edelleen.

Oikeusvaltiokertomus on myös osa laajempia EU:n toimia sen perusarvojen edistämiseksi ja puolustamiseksi. Tähän kuuluvat muun muassa eurooppalaisen demokratian toimintasuunnitelma<sup>6</sup> ja perusoikeuskirjan uudistettu täytäntöönpanostrategia<sup>7</sup> sekä tasa-arvon unionia koskevat kohdennetut strategiat<sup>8</sup>. Yksi tähän liittyvä näkökohta on EU:n lainsäädännön soveltamisen valvonta ja perusoikeuskirjassa vahvistettujen perusoikeuksien suojele rikkomusmenettelyjen avulla.<sup>9</sup>

Vuoden 2021 oikeusvaltiokertomuksen aiheet ovat samat kuin viime vuonna: oikeuslaitos, korruptiontorjuntakehys, tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus sekä hallitusjärjestelmän osien keskinäinen valvonta. Tarkoituksena on vakiinnuttaa vuoden 2020 kertomuksella aloitettu menettely ja syventää entisestään komission arviointia. Tässä kertomuksessa myös tarkastellaan laajemmin covid-19-pandemian vaikutuksia ja siihen liittyviä haasteita. Olennainen osa oikeusvaltiokertomusta ovat maakohtaiset luvut, joissa analysoidaan vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen jälkeen tapahtunutta kehitystä ja siinä yksilöityjen haasteiden ja kehityksen perusteella toteutettuja jatkotoimia.

## 2. COVID-19-PANDEMIA JA OIKEUSVALTIOPERIAATE

Covid-19-pandemia on tuonut oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen erityisiä haasteita. Kansanterveyden turvaaminen on edellyttänyt poikkeuksellisia toimenpiteitä pandemian torjumiseksi, mikä on monissa tapauksissa johtanut jokapäiväisen elämän mullistumiseen ja perusoikeuksien kaventumiseen. Kiireellisten hätätoimenpiteiden toteuttaminen voi koetella demokraattista legitimiyyttä sekä perustuslaillisten ja oikeudellisten järjestelmien ja julkishallintojen normaalia toimintaa.

---

<sup>5</sup> Mm. EU:n oikeusalan tulostaulu, elpymis- ja palautumistukiväline, rakennerahastot ja teknisen tuen väline.

<sup>6</sup> COM(2020) 790 final.

<sup>7</sup> COM(2020) 711 final.

<sup>8</sup> Ks. Sukupuolten tasa-arvostrategia 2020–2025, COM(2020) 152; EU:n rasismintorjunnan toimintasuunnitelma 2020–2025, COM(2020) 565; Romanian tasa-arvoa, osallisuutta ja osallistumista koskeva EU:n strategiakehys (COM(2020) 620, Hlbtqi-henkilöiden tasa-arvoa koskeva strategia 2020–2025 (COM(2020) 698); Lasten oikeuksia koskeva EU:n strategia, COM(2021) 142; Vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva strategia 2021–2030, COM(2021) 101; Euroopan sosiaalisten oikeuksien pilaria koskeva toimintasuunnitelma, COM(2021) 102.

<sup>9</sup> Komissio voi käynnistää rikkomusmenettelyjä näiden oikeuksien puolustamiseksi. Viimeaikaisia esimerkkejä tästä ovat menettelyt Unkaria ja Puolaa vastaan hlbtqi-henkilöiden perusoikeuksien loukkaamisen vuoksi. Unkarin tapauksessa menettely koskee äskettäin hyväksyttyä lakia, jolla kielletään hlbtqi-sisällön esittäminen, ja päätöstä edellyttää vastuuvapauslausekkeen lisäämistä hlbtqi-sisältöä käsittäviin lastenkirjoihin. Puolan osalta rikkomiset liittyvät ”hlt-ideologiasta vapaisiin alueisiin”.

Komissio on seurannut kehitystä kaikissa jäsenvaltioissa, ja maakohtaisissa luvuissa se analysoi toteutettuja poikkeuksellisia toimenpiteitä ja niiden vaikutusta oikeusvaltioon. Keskeisiä kysymyksiä ovat, onko covid-19-pandemiaan liittyvien toimenpiteiden kesto rajattu, onko niiden tarpeellisuus ja oikeasuhteisuus perusteltu, ovatko kansalliset parlamentit ja tuomioistuimet harjoittaneet jatkuvaa valvontaa ja onko toimenpiteiden oikeusperusta kunnossa. Yhtä tärkeää on ollut kyky ylläpitää kansallisten hallitusjärjestelmän osien tehokasta keskinäistä valvontaa, jonka avulla oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen varmistetaan. Tämä tarkoittaa parlamenttien, perustuslakituomioistuinten ja muiden kansallisten tuomioistuinten sekä oikeusasiamiesten ja kansallisten ihmisoikeuselinten velvollisuutta tarkastella oikeudellista järjestelmää ja toteutettuja toimenpiteitä. Tähän liittyy myös se, missä määrin tiedotusvälineet ja kansalaisyhteiskunta ovat pystyneet toteuttamaan tehtävänsä julkisyhteisön valvojana ja miten viranomaiset pyrkivät lieventämään pandemian vaikutuksia näihin toimijoihin. Koska pandemian torjumiseksi toteutetut toimet ovat usein edellyttäneet hallinnollisten sääntöjen ja valvonnan höllentämistä, jotta toimia on voitu toteuttaa nopeasti, merkitystä on myös sillä, onko pandemian aikana toteutettu toimenpiteitä julkisiin menoihin liittyvän korruption ja eturistiriitojen ehkäisemiseksi.

Seurannan perusteella kansalliset järjestelmät ovat kaiken kaikkiaan osoittautuneet huomattavan kestäviksi. Välittömien toimien lisäksi on kuitenkin syytä pohtia, miten voitaisiin paremmin varautua niihin vaikutuksiin, joita mahdollisesti pitkäänkin kestävät kriisitilanteet saattavat aiheuttaa oikeusvaltion kannalta. Joissakin jäsenvaltioissa oli jo olemassa kriisitilanteiden varalta suunniteltu oikeudellinen kehys, joka oli vahvistettu perustuslaissa tai kansanterveyslainsäädännössä tai muissa laeissa. Tällainen ennakoitu auttoi vahvistamaan covid-19-toimenpiteiden legitimiyyttä, kun niitä voitiin antaa olemassa olevaan kehykseen tukeutuen. Toisissa jäsenvaltioissa taas otettiin käyttöön uusia hätätilanteen järjestelmiä erityisesti tätä pandemiaa varten. Useimmissa jäsenvaltioissa hätätoimenpiteiden toteuttamista koskevaa oikeudellista kehystä on muutettu pandemian aikana useampaankin kertaan. Muutokset on toteutettu usein jännittyneessä poliittisessa tilanteessa käyttäen nopeutettuja menettelyjä, joissa perustuslainmukaisuuden tarkastuksia ja parlamentin käsittelyä on rajoitettu. Joissakin jäsenvaltioissa perusoikeuksien rajoittamiseksi sovellettua oikeudellista kehystä ei ole vahvistettu selkeästi. Venetsian komissio korosti vuoden 2020 väliraportissaan, että on tärkeää, että ennen kriisiä on olemassa selkeä oikeudellinen kehys, johon oikeusvaltioperiaatteen sekä perusoikeuksien ja perustuslaillisten vaatimusten noudattamisessa voidaan tukeutua alusta alkaen.<sup>10</sup>

Kriisistä johtuvat kiireelliset vaatimukset ovat aiheuttaneet paineita vakiintuneille perustuslaillisille järjestelmille. Joissakin jäsenvaltioissa on pidetty kiinni siitä, että parlamentin lainsäädännöllinen valvontavalta koskee myös kaikkia pandemiaan liittyviä toimenpiteitä. Toisissa jäsenvaltioissa parlamentin valvontavaltaa aluksi rajoitettiin, mutta palautettiin se myöhemmin. Toimeenpanovallan valvonnan varmistamiseksi monet parlamentit ovat myös muuttaneet fyysistä läsnäoloa ja äänestämistä koskevia sääntöjä, jotta demokraattinen osallistuminen olisi mahdollista. Myös muut hallitusjärjestelmän osien keskinäisen valvonnan kannalta keskeiset instituutiot ovat pystyneet mukautumaan tilanteeseen, vaikka pandemia on vaikuttanut vakavasti niiden työkykyyn. Tuomioistuimilla ja perustuslakituomioistuimilla on ollut monissa jäsenvaltioissa merkittävä tehtävä laillisuusvalvonnan toteuttamisessa. Oikeusasiamiehet ja ihmisoikeuselimet ovat jatkaneet työtään parhaansa mukaan ja tarttuneet moniin haasteisiin hätätoimenpiteitä tarkastellakseen. Vaikeammaksi sen sijaan on osoittautunut säilyttää koko yhteiskunnan mahdollisuus

---

<sup>10</sup> Venetsian komission lausunto N:o 995/2020 - Interim report on the measures taken in the EU Member States as a result of the COVID-19 crisis and their impact on democracy, the rule of law and fundamental rights.

osallistua toimenpiteiden suunnitteluun, sillä julkinen kuuleminen, vakiintunut työmarkkinaosapuolten vuoropuhelu ja sidosryhmien kuuleminen on yleensä vähentynyt.

Myös hallitusten sääntely- ja hallintotoimiin on kohdistunut paineita, mutta niiden vaikutuksia on pyritty lieventämään. Häiriöitä on onnistuttu rajoittamaan esimerkiksi digitalisaatiota lisäämällä. Monien jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmissa mainitaan tuki julkishallinnon ja oikeuslaitoksen digitalisaatioon ja päätöksentekomenettelyjen parantamiseen. Julkishallinnossa on otettu käyttöön kevyempiä menettelyjä esimerkiksi julkisiin hankintoihin liittyvän päätöksenteon nopeuttamiseksi. Tästä on syntynyt riskejä oikeusvaltioperiaatteen ja korruptiontorjunnan kannalta, mutta niitä on voitu joissain tapauksissa lieventää hätätoimenpiteitä koskeviin järjestelmiin sisältyvillä suojatoimilla.

Oikeusvaltiota suojeleva demokraattinen rakenne tukeutuu myös tiedotusvälineisiin ja kansalaisyhteiskuntaan. Pandemiasta johtuvat rajoitukset ovat vaikuttaneet vakavasti niiden kummankin toimintaan. Tiedotusvälineiden merkitys luotettavan tiedon tarjoamisessa ja viranomaisten toimien valaisemisessa on kriisitilanteessa tärkeämpää kuin koskaan. Uutismedioilla on ollut ratkaisevan tärkeä merkitys kansalaisille suunnatussa tiedottamisessa ja pandemiaa koskevan faktatiedon levittämisessä. Toisaalta monet niistä ovat kohdanneet vakavia taloudellisia haasteita. Monissa jäsenvaltioissa onkin toteutettu toimia erityisesti tiedotusvälineiden ja toimittajien tukemiseksi. Läpinäkyvyys ja oikeudenmukaisuus on tällaisen tuen jakamisessa keskeistä. Toimittajien työtä ovat vaikeuttaneet myös ongelmat julkisen tiedon ja yleensä kansalaisille tarkoitetun tiedon saatavuudessa. Läpinäkyvyys ja yleisön tiedonsaanti ovat olleet yleinen huolenaihe, minkä vuoksi sekä kansalaisyhteiskunnan edustajat että yksittäiset kansalaiset ovat riitauttaneet useita pandemiaan liittyviä toimenpiteitä tuomioistuimissa.

Kaiken kaikkiaan myönteistä kehitystä on tapahtunut paljon, ja on monia esimerkkejä siitä, miten kriisiin voidaan reagoida oikeudellisin ja poliittisin toimin niin, että oikeusvaltioperiaatetta ja demokraattista selviytymiskykyä voidaan vahvistaa. Kokemus on lisännyt tietoisuutta paitsi oikeusvaltioperiaatteen tärkeydestä myös siitä, millainen merkitys on sillä, miten valtion viranomaiset toimivat kriisiaikana. Tästä olisi hyödyllistä keskustella sekä EU:n tasolla Euroopan parlamentissa ja neuvostossa että kansallisella tasolla. Keskustelussa voitaisiin hyödyntää myös analyysejä, joita parhaillaan laaditaan kansainvälisissä järjestöissä, kuten Euroopan neuvostossa<sup>11</sup>.

### **3. JÄSENVALTIOIDEN OIKEUSVALTIOTILANTEESEEN LIITTYVÄT KESKEISET NÄKÖKOHDAT**

Seuraavissa neljässä kohdassa käydään läpi oikeusvaltiomekanismin neljä osa-aluetta tarkastelemalla muutamia tärkeitä yhteisiä aiheita ja suuntauksia, erityisiä haasteita ja myönteistä kehitystä. Esimerkit jäsenvaltioista, joissa tietty kehityskulku on ollut nähtävissä, on poimittu maakohtaisista luvuista, joissa on arviointi kaikista 27 jäsenvaltiosta.

#### *Ohjeita lukijalle – arviointimenetelmä*

Tässä kohdassa esitetty arviointi on luettava yhdessä niiden 27 maakohtaisen luvun kanssa, joissa kunkin jäsenvaltion tilannetta käsitellään erikseen. Maakohtaisista luvuista poimitut esimerkit kuvaavat tarkastelun kohteena olevaa yleistä havaintoa, mutta maakohtaisessa

<sup>11</sup> Venetsian komissio seuraa kehitystä kaikissa jäsenvaltioissa ja esittää aiheesta oman kertomuksensa vuonna 2022.

luvussa esitetään yksityiskohtaisesti asiayhteys, joka antaa syvällisemmän käsityksen kansallisella ja EU:n tasolla tapahtuvasta kehityksestä ja sitä koskevasta keskustelusta.<sup>12</sup>

Maakohtaisissa luvuissa esitetyt arvioinnit on laadittu jäsenvaltioiden kanssa sovituista aiheista ja sovitun toteuttamismenetelmän mukaisesti.<sup>13</sup> Maakohtaiset luvut perustuvat laadulliseen arvioon, jonka komissio on laatinut itsenäisesti keskittyen syyskuun 2020 jälkeen tapahtuneeseen merkittävään kehitykseen. Arvioinnissa tuodaan esiin sekä haasteita että myönteisiä näkökohtia, kuten jäsenvaltioissa havaittuja hyviä käytäntöjä. Kun arvioinnissa viitataan edellisen oikeusvaltiokertomuksen jälkeen tapahtuneeseen kehitykseen, siinä tutkitaan, missä määrin vuonna 2020 havaittuihin huolenaiheisiin on puututtu vai jatkuvatko ongelmat edelleen tai onko tilanne heikentynyt/vakavoitunut entisestään.

Komissio käyttää johdonmukaista ja tasapuolista lähestymistapaa soveltamalla kaikissa jäsenvaltioissa samaa menetelmää ja tarkastelemalla samoja aiheita tilanteeseen nähden oikeasuhteisella tavalla. Kunkin maakohtaisen luvun analyysissä keskitytään erityisesti aiheisiin, joiden osalta on tapahtunut merkittävää kehitystä tai joiden osalta edellisessä kertomuksessa havaittiin merkittäviä haasteita, jotka ovat jatkuneet tarkasteluajanjaksolla. Arvioinnissa on pyritty käyttämään termejä, jotka ovat vertailukelpoisia ja yhdenmukaisia kaikissa maakohtaisissa luvuissa ja joiden perusteella voidaan määrittää havaintojen vakavuusaste ottaen huomioon yleinen maakohtainen tilanne. Maakohtaisissa luvuissa ei pyritä esittämään tyhjentävää kuvausta kaikista oikeusvaltiotilanteeseen kyseisessä jäsenvaltiossa vaikuttavista kysymyksistä, vaan tavoitteena on keskittyä merkittävään kehitykseen. Arvioinnissa viitataan unionin oikeuden vaatimuksiin, jotka perustuvat muun muassa Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntöön. Myös Euroopan neuvoston suositukset ja lausunnot ovat erilaisille normeille ja parhaille käytännöille hyödyllinen viitekehys.

Kertomus on laadittu tiiviissä yhteistyössä jäsenvaltioiden kanssa, ja se perustuu erilaisiin kansallisiin ja muihin lähteisiin. Kaikki jäsenvaltiot osallistuivat kertomuksen laatimiseen toimittamalla kirjalliset kannanotonsa<sup>14</sup> ja osallistumalla maaliskuu–toukokuussa järjestettyihin maavierailuihin<sup>15</sup>. Lisäksi toteutettiin kohdennettu sidosryhmien kuuleminen, jonka avulla saatiin arvokasta horisontaalista ja maakohtaista tietoa.<sup>16</sup> Myös Euroopan neuvosto toimitti yhteenvedon EU:n jäsenvaltioista viime aikoina antamistaan lausunnoista ja raporteista.<sup>17</sup> Ennen kertomuksen julkaisemista jäsenvaltioille annettiin tilaisuus päivittää maakohtaisten lukujen faktatietoja.

### **3.1 Oikeuslaitokset**

Toimivan oikeuslaitoksen olennaiset tunnusmerkit ovat riippumattomuus, laatu ja tehokkuus, kansallisen oikeusjärjestelmän mallista tai sen taustalla olevasta oikeusperinteestä

<sup>12</sup> Siksi esimerkkejä on täydennetty linkeillä maakohtaisiin lukuihin.

<sup>13</sup> <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-methodology>

<sup>14</sup> <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-input-member-states>

<sup>15</sup> Lisätietoja maavierailuista on maakohtaisissa luvuissa. Maavierailujen yhteydessä komissio keskusteli oikeusvaltioperiaatetta koskevasta kehityksestä jäsenvaltioiden kansallisten viranomaisten kanssa, oikeuslaitos ja riippumattomat viranomaiset sekä lainvalvonta mukaan lukien, ja sidosryhmien, kuten toimittajajärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa.

<sup>16</sup> <https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/rule-law/rule-law-mechanism/2021-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation>

<sup>17</sup> <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe>

riippumatta. Kansallisten tuomioistuinten riippumattomuus on tehokkaan oikeussuojan toteutumisen perusedellytys, ja sen takaaminen on jäsenvaltioille jo perussopimuksissa asetettu velvollisuus. Kuten Euroopan unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, oikeusvaltioperiaatteen olennainen osa on riippumattomien tuomioistuinten takaama tehokas oikeussuoja, jonka tarkoituksena on varmistaa unionin oikeuden noudattaminen.<sup>18</sup> Toimivat oikeuslaitokset ovat keskinäisen luottamuksen perusta, jolle yhteinen vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alue rakentuu. Aiheet, jotka ovat nousseet esiin 27 maakohtaisen luvun analyyseissa, ovat oikeuslaitoksen riippumattomuuden keskeisiä tekijöitä: tuomarineuvostoja ja oikeuslaitoksen nimitysmenettelyjä koskevat uudistukset ja syyttäjälaitoksen riippumattomuus. Monissa jäsenvaltioissa on kiinnitetty erityistä huomiota myös tuomarien ja syyttäjien lahjomattomuuteen ja vastuuvollisuuteen sekä digitalisaation edistymiseen. Oikeusalan ammattilaisilla on keskeinen rooli perusoikeuksien suojelun varmistamisessa ja oikeusvaltion vahvistamisessa. Toimiva oikeuslaitos edellyttää, että asianajajat voivat vapaasti edustaa asiakkaitaan ja antaa näille oikeudellista neuvontaa, ja asianajajaliitoilla on merkittävä rooli asianajajien riippumattomuuden ja ammatillisen luotettavuuden takaamisessa.

Oikeuslaitoksen uudistuksia on toteutettu lähes kaikissa jäsenvaltioissa, mikä osoittaa tämän aiheen olevan poliittisesti erittäin merkittävä. Maakohtaiset luvut osoittavat, että uudistukset poikkeavat toisistaan tavoitteiltaan, laajuudeltaan, muodoltaan ja toteutusvaiheeltaan. Oikeuslaitoksen organisointi kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, ja kansalliset tuomioistuimet toimivat EU:n tuomioistuimina soveltaessaan unionin oikeutta. Kun jäsenvaltiot uudistavat oikeuslaitoksiaan, niiden on kunnioitettava unionin oikeudessa ja EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä asetettuja vaatimuksia, joilla taataan EU:n perusoikeuskirjassa vahvistettujen oikeuksien toteutuminen. EU:n tuomioistuin on vahvistanut useissa ensimmäisen oikeusvaltiokertomuksen jälkeen antamissaan tuomioissa, että tehokkaalla oikeussuojalla on keskeinen merkitys oikeusvaltioperiaatteen ja EU:n perusarvojen ylläpitämisessä.<sup>19</sup>

#### *Käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta EU:ssa*

EU:n oikeusalan tulostaulun mukaan vuonna 2021 tehdyt eurobarometrikyselyt<sup>20</sup> osoittavat, että kansalaisten ja yritysten näkemykset oikeuslaitoksen riippumattomuudesta eivät ole muuttuneet vuodesta 2020, vaan samat jäsenvaltiot mainitaan edelleen niin asteikon yläpäässä kuin sen alapäässäkin. Kansalaisten käsityksen mukaan oikeuslaitoksen riippumattomuus on erittäin hyvä Alankomaissa, Itävallassa, Luxemburgissa, Saksassa ja Suomessa (tätä mieltä on yli 75 % vastaajista), kun taas Kroatiassa, Puolassa ja Slovakiassa oikeuslaitoksen riippumattomuus on edelleen hyvin huono (alle 30 % vastaajista).

#### *Tuomarineuvostot ja tuomarien nimittämismenettelyt – oikeuslaitoksen riippumattomuuden keskeiset takeet*

Vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen mukaan useissa jäsenvaltioissa laadittiin toimenpiteitä, joilla pyrittiin vahvistamaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja vähentämään lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan vaikutusta oikeuslaitoksessa. Tuomarineuvostojen merkitys oikeuslaitoksen riippumattomuuden takaajana tunnustetaan

<sup>18</sup> Asiaa koskevat oikeuskäytäntöviittaukset, ks. vuoden 2020 oikeusvaltiokertomus COM(2020) 580.

<sup>19</sup> Edellisen kertomuksen jälkeen annettujen tuomioiden viitetiedot ovat kohdassa 4.

<sup>20</sup> EU:n oikeusalan tulostaulu 2021, kaaviot 48 ja 50.

yhä laajemmin.<sup>21</sup> [Irlannin](#) ja [Suomen](#) uudet tuomarineuvostot ovat aloittaneet toimintansa. [Luxemburgissa](#) ehdotus riippumattoman tuomarineuvoston perustamiseksi etenee. Parhailaan on käynnissä kuuleminen muun muassa sen selvittämiseksi, miten sen kokoonpanossa olisi otettava huomioon Euroopan neuvoston suositukset. [Ruotsissa](#) jatkaa työtään tutkintalautakunta, jonka tehtävänä on selvittää ”demokratian ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden suojelun lujittamista”. Se aikoo esittää lainsäädäntöehdotuksen ja perustuslaillisia uudistuksia vuonna 2023.

Myös muissa jäsenvaltioissa on käynnissä tai on jo toteutettu uudistuksia olemassa olevien tuomarineuvostojen vahvistamiseksi. Esimerkiksi [Slovakiassa](#) uudistuksella muutettiin tuomarineuvoston jäsenten nimittämistä ja erottamista koskevia menettelyjä ja laajennettiin tuomarineuvoston toimivaltaa. [Italiassa](#) parlamentti keskusteleo uudistuksista, jotka koskisivat tapaa, jolla tuomarit valitaan ylimpään tuomarineuvostoon. Tarkoituksena on vahvistaa tuomarineuvoston riippumattomuutta. [Kyproksessa](#) on käynnissä uudistuksia, joilla on tarkoitus parantaa tuomarineuvoston jäsenten edustuksellisuutta. [Alankomaissa](#) on jatkettu keskustelua tuomarineuvoston jäsenten nimittämismenettelyn tarkistamisesta, jotta voitaisiin vahvistaa neuvoston riippumattomuutta toimeenpanovallasta. [Ranskassa](#) kaavailtu uudistus tuomarineuvoston riippumattomuuden vahvistamiseksi ei ole edennyt. [Bulgariassa](#) tuomarineuvoston uudistus oli osa laajempaa perustuslaillista uudistusta, jota parlamentti ei kuitenkaan hyväksynyt. Euroopan neuvosto on vahvistanut tuomarineuvostojen kokoonpanoa ja toimivaltaa koskevat normit, jotka voivat olla hyödyllinen ohje uudistusten toteuttamisessa.

Tuomarien nimitysmenettelyllä voi olla keskeinen vaikutus oikeuslaitoksen riippumattomuuteen ja sitä koskeviin kansalaisten käsityksiin. EU:n tuomioistuin on selventänyt, että unionin oikeuden mukaan oikeuslaitoksen riippumattomuuden takaamiseksi oikeuslaitoksen nimityksiä koskevien aineellisten edellytysten ja menettelysääntöjen on oltava sellaisia, ettei niiden perusteella voi herätä perusteltuja epäilyjä sen suhteen, ovatko asianomaiset tuomarit ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa ja ovatko he tuomareina puolueettomia.<sup>22</sup> Useissa jäsenvaltioissa on edellisen kertomuksen jälkeen jatkettu tuomarien nimittämismenettelyjä koskevia uudistuksia. Esimerkiksi [Tšekissä](#) on hyväksytty uusi läpinäkyvä ja yhdenmukainen järjestelmä uusien tuomarien ja tuomioistuinten presidenttien nimittämiseksi. [Latviassa](#) on aloitettu viime vuonna hyväksytyjen uusien nimittämismenettelyjen täytäntöönpano ja soveltaminen. [Maltassa](#) vuonna 2020 toteutetut kattavat uudistukset ovat nyt valmiit ja niitä sovelletaan. Uudistukset ovat vahvistaneet oikeuslaitoksen riippumattomuutta.

Erityisesti oikeuslaitoksen ylimpiä virkoja koskevien nimittämismenettelyjen uudistukset ovat herättäneet kansallisella tasolla vilkasta keskustelua. Esimerkiksi [Irlannissa](#) oikeuslaitoksen nimittämis- ja ylennysjärjestelmän uudistamista koskeva lakiesitys on lieventänyt aiempia huolenaiheita, mutta uudistus jättäisi hallitukselle edelleen laajan harkintavallan. [Saksassa](#) keskustellaan liittovaltiotason tuomioistuinten presidenttien valintaperusteista, jotka ovat herättäneet kritiikkiä. [Kyproksessa](#) parlamentti jatkaa keskustelua lakiesityksestä, joka koskee ehdotetun uuden perustuslakituomioistuimen ja korkeimman oikeuden tuomarien ja presidenttien nimittämismenettelyjä. [Itävallassa](#) herättää edelleen jonkin verran huolta oikeuslaitoksen rajoitettu osallistuminen hallintotuomioistuinten presidenttien ja varapresidenttien nimittämiseen.

---

<sup>21</sup> EU:n tuomioistuin on todennut, että tuomarineuvosto voi olla oikeuslaitoksen riippumattomuuden tae, jos se on kyllin riippumaton toimeenpano- ja lainsäädäntövallasta ja elimestä, jolle se antaa lausuntonsa. Ks. esim. asia C-824/18, AB et al., 123–125 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.

<sup>22</sup> Ks. asia C-824/18, AB et al., 117, 119 ja 123 kohta oikeuskäytäntöviittauksineen.



### *Syyttäjälaitosten itsenäisyyden ja riippumattomuuden vahvistaminen*

EU:ssa ei ole yhtä ainoaa mallia syyttäjälaitoksen organisaatiota varten, mutta institutionaalista takeista voi olla apua sen varmistamisessa, että syyttäjälaitos on kyllin riippumaton ja suojassa epäasianmukaiselta poliittiselta painostukselta. Syyttäjälaitoksen riippumattomuus vaikuttaa merkittävästi sen kykyyn torjua rikollisuutta ja korruptiota. [Kyproksessa](#) on käynnissä lainvalvontayksikön uudelleenorganisointi, jonka yhteydessä ylimmän syyttäjän toimintaa tehostetaan perustamalla sen kahta päätehtävää varten erilliset, itsenäiset osastot. [Itävallassa](#) valmistellaan uudistusta riippumattoman liittovaltiotason syyttäjänviraston perustamiseksi. [Luxemburgissa](#) on ehdotettu, että toimeenpanovallan mahdollisuuksia antaa ohjeita yksittäisissä tapauksissa olisi rajoitettava.

[Portugalin](#) järjestelmä, jossa syyttäjät saavat ohjeita hierarkialtaan, on laillisuusvalvonnan kohteena syyttäjien ilmaistua huolta siitä, että tämä vaikuttaa heidän sisäiseen riippumattomuuteensa. [Espanjassa](#) pääsyyttäjän nimittämismenettelyyn liittyy edelleen kysymyksiä. [Puolassa](#) ei ole tapahtunut muutoksia, vaan huolta aiheuttaa edelleen tilanne, jossa oikeusministeri toimii myös valtakunnansyyttäjänä. [Unkarissa](#) syyttäjälaitoksen riippumattomuus on kirjattu lakiin, mutta huolenaiheena ovat edelleen riittämättömät takeet poliittista vaikuttamista vastaan.

### *Oikeuslaitoksen vastuuvollisuuden ja kurinpitomenettelyjen riippumattomuuden varmistaminen*

Useissa jäsenvaltioissa on vahvistettu tuomarien ja syyttäjien integriteettijärjestelmää. [Belgiassa](#) tämä on tehty soveltamalla yleisiä eettisiä periaatteita kaikkiin oikeuslaitoksen ammattiryhmiin ja antamalla aiheeseen liittyvää koulutusta sekä virka- että maallikkotuomareille. [Itävallassa](#) toteutetaan kattavaa järjestelmää, jonka avulla hallinnoidaan sääntöjen noudattamista tuomioistuimissa ja syyttäjälaitoksissa. [Latviassa](#) on hyväksytty uudet tuomareiden eettiset säännöt. [Liettua](#)ssa ja [Italiassa](#) on vireillä aloitteita integriteettisääntöjen vahvistamiseksi sekä varallisuusilmoituksiin liittyviä toimenpiteitä. Tällaiset aloitteet voivat osaltaan parantaa yleisön luottamusta oikeuslaitokseen. [Portugalissa](#), [Kroatiassa](#), [Slovakiassa](#) ja [Italiassa](#) oikeusviranomaiset, muun muassa tuomarineuvostot, ovat toteuttaneet merkittäviä toimenpiteitä vastatakseen syytöksiin, joiden mukaan oikeuslaitoksen piirissä on esiintynyt oikeusetiikan loukkauksia, kurinpitomurtoja tai korruptiota.

Useissa jäsenvaltioissa on käynnissä uudistuksia, joiden tarkoituksena on lujittaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden takeita kurinpitomenettelyissä. [Ranskassa](#) on ryhdytty valmistelemaan tuomareiden ja syyttäjien vastuuta ja suojelua koskevia uudistuksia, minkä lisäksi keskustellaan laajemmasta kurinpitomenettelyn uudistuksesta oikeuslaitoksen riippumattomuuden parantamiseksi. [Irlannissa](#) laaditaan parhaillaan tuomareiden kurinpitojärjestelmää, jossa parlamentin rooli tuomareiden erottamisessa säilyy kuitenkin ennallaan. [Slovenian](#) oikeuslaitoksessa on viritetty keskustelua kurinpitomenettelyjen puitteiden parantamisesta. [Tšekissä](#) parlamentti käsittelee lakiesitystä, jolla kurinpitomenettelyssä otettaisiin käyttöön uudelleentarkastelumahdollisuus. [Maltassa](#) vuonna 2020 toteutettu tuomareiden ja syyttäjien erottamismenettelyn uudistus sisältää uusia suojatoimia.

### *Oikeuslaitoksen riippumattomuus on edelleen huolenaihe joissakin jäsenvaltioissa*

Oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyy erilaisia huolenaiheita, joiden laajuus ja vakavuusaste vaihtelevat. Joissakin jäsenvaltioissa asiaan liittyy vakavia rakenteellisia ongelmia, jotka ovat entisestään kasvaneet. Eräissä muissa jäsenvaltioissa haasteet eivät ole yhtä vakavia.

Joissakin jäsenvaltioissa uudistuksilla on pyritty heikentämään oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevia takeita. Tällaiset muutokset herättävät vakavaa huolta, joka on eräissä tapauksissa entisestään kasvanut, kun toimeenpano- ja lainsäädäntövallan vaikutus oikeuslaitoksen toimintaan on lisääntynyt. Erityisen suuria huolenaiheita ovat eräät tuomareiden kurinpitomenettelyihin ja vastuuvollisuuden liittyvät uudistukset. Kansalliset tuomarit ovat esittäneet EU:n tuomioistuimelle niihin liittyviä ennakkoratkaisupyyntöjä. [Puolassa](#) oikeuslaitoksen uudistukset, myös uudet tapahtumat, ovat herättäneet vakavaa huolta, kuten jo vuonna 2020 todettiin. Erityistä huolta herättää se, että vaikka korkeimman oikeuden kurinpitajaoston riippumattomuutta ei voida taata, se tekee edelleen päätöksiä, joilla on välittömiä vaikutuksia tuomareihin ja heidän työhönsä, mikä vaikuttaa tuomareihin lamaannuttavasti.<sup>23</sup> Myöskään perustuslakituomioistuimen riippumattomuuteen ja legitimitettiin liittyviä ongelmia ei ole edelleenkään ratkaistu. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin vahvisti tämän todetessaan, että eräs perustuslakituomioistuimen kokoonpano ei täyttänyt ”lailla perustettua tuomioistuinta” koskevaa vaatimusta.<sup>24</sup> [Unkarissa](#) uudistuksilla on edelleen pyritty heikentämään aiemmin voimassa olleita suojatoimia. Oikeuslaitoksen piirissä tapahtunut kehitys, joka liittyyvät muun muassa korkeimman oikeuden (Kúria) uuden presidentin nimittämiseen, syventää entisestään huolta oikeuslaitoksen riippumattomuudesta, minkä vuoksi Euroopan parlamentti on jo käynnistänyt SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn.

Sen sijaan [Romaniassa](#) on pyritty korjaamaan vuosina 2017–2019 toteutettuja muutoksia, jotka heikensivät oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja korruptiontorjuntaa. EU:n tuomioistuin on tarkastellut joitakin näistä uudistuksista<sup>25</sup> ennakkoratkaisussaan<sup>26</sup>, jossa se vahvistaa kriteerit unionin oikeuden noudattamiselle. Valmisteilla on lainsäädäntömuutoksia näiden ongelmien korjaamiseksi.

Myös muissa jäsenvaltioissa on havaittu oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyviä haasteita. [Bulgariassa](#) herättävät edelleen huolta sekä ylimmän tuomarineuvoston että sen valvontaelimen kokoonpanoon ja toimintaan liittyvät kysymykset. Uusi laki, jolla oli tarkoitus ratkaista pitkään jatkunut ylimmän syyttäjän vastuuvollisuutta ja tosiasiallisen rikosoikeudellisen vastuun puuttumista koskeva ongelma, todettiin perustuslain vastaiseksi. Asia on näin ollen edelleen ratkaisematta, mikä heikentää ylimmän syyttäjän viran vaikutusvaltaa oikeuslaitoksessa. [Slovakiassa](#) on toteutettu merkittäviä toimia oikeuslaitoksen integriteetin ja riippumattomuuden vahvistamiseksi. Kyse on sekä lainsäädäntötoimista että muista toimista, joilla puututaan oikeuslaitoksen piirissä esiintyvään korruption. Merkittäviä haasteita on kuitenkin yhä jäljellä, kuten eräiden uudistusten mahdolliset vaikutukset oikeuslaitoksen riippumattomuuteen. Uudistukset koskevat tuomarineuvoston jäsenten erottamista ja tuomareiden rikosoikeudellista vastuuta koskevaa uutta järjestelmää.

Eräissä jäsenvaltioissa tapahtuu edelleen oikeuslaitokseen kohdistuvia poliittisia hyökkäyksiä ja toistuvia pyrkimyksiä heikentää tuomareiden mainetta. Toisinaan hyökkäykset kohdistuvat tuomareihin ja syyttäjiin, jotka ovat ottaneet julkisuudessa kantaa sellaisiin oikeudellisiin

---

<sup>23</sup> EU:n tuomioistuin totesi 15. heinäkuuta 2021 antamassaan lopullisessa tuomiosta, että tuomareita koskeva Puolan kurinpitomenettely ei ole unionin oikeuden mukainen (tuomio 15.7.2021, *komissio v. Puola*, C-791/19 ECLI:EU:C:2021:596).

<sup>24</sup> Tuomio 7.5.2021, *Xero Flor w Polsce sp. z o.o. v. Poland* (hakemus nro 4907/18).

<sup>25</sup> Erityinen syyttäjälaitoksen osasto, jonka tehtävänä on tutkia tuomareiden ja syyttäjien rikoksia, vuonna 2018 käyttöön otettu siviilioikeudellista vastuuta koskeva järjestelmä sekä tuomioistuinten tarkastusyksikön johdon väliaikainen nimittäminen.

<sup>26</sup> Tuomio 18.5.2021, *Asociația ‘Forumul Judecătorilor Din România’ v. Inspekția Judiciară ym.*, C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393.

uudistuksiin, joiden he katsovat heikentävän oikeuslaitoksen riippumattomuutta, tai nostaneet niiden vuoksi kanteita tuomioistuimissa. Tällaisilla hyökkäyksillä ja toimenpiteillä voi olla tuomareihin ja syyttäjiin lamaannuttava vaikutus, mikä horjuttaa yleistä luottamusta oikeuslaitosta kohtaan.

Oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyvistä jännitteistä kertovat myös oikeuslaitoksen ylimpiin virkanimityksiin liittyvät pattitilanteet, viivästyksiset ja julkiset keskustelut. [Kroatiassa](#) on herättänyt kiistaa käynnissä oleva korkeimman oikeuden uuden presidentin nimittäminen, ja tuomareista on esitetty julkisuudessa toistuvasti halventavia lausuntoja. [Sloveniassa](#) valtiosyyttäjien nimittäminen on viivästynyt perusteettomasti, minkä lisäksi huolta herättää se, että maa ei ole nimittänyt valtuutettuja Euroopan syyttäjiä määräaikaan mennessä. [Espanjan](#) tuomarineuvosto on hoitanut tehtävänsä joulukuusta 2018 lähtien väliaikaisena, joten huoli siitä, että sitä voidaan pitää alttiina politisoitumiselle, jatkuu edelleen. [Liettuassa](#) korkeimman oikeuden uuden presidentin nimittäminen on ollut vireillä syyskuusta 2019 lähtien, ja istuva presidentti hoitaa tehtävää väliaikaisesti.

### *Investoinnit oikeusalalle ja digitalisaatioon*

Covid-19-pandemia on vaikuttanut kansallisten oikeuslaitosten ja tuomioistuinten toimintaan. Erityisesti pandemian alkuvaiheessa asioiden käsittelyssä ja oikeudenkäyntimenettelyissä esiintyi häiriöitä ja viivästyksiä, jotka monissa jäsenvaltioissa kasvattivat huomattavasti tuomioistuinten käsittelyruuhkaa. Vaikka jäsenvaltiot ja oikeusviranomaiset ovat toteuttaneet toimenpiteitä auttaakseen oikeuslaitoksia sopeutumaan, tilanne on tuonut esiin niiden häiriöalttiuden hätätilanteessa. Rikostutkintojen ja rikosoikeudenkäyntien jatkaminen tuomioistuimissa on osoittautunut pandemian aikana haasteelliseksi monissa jäsenvaltioissa. Ongelmat liittyvät erityisesti sen varmistamiseen, että epäiltyjen, syytettyjen ja uhrien oikeuksia kunnioitetaan kaikilta osin ja että kaikkia todistajia kuullaan aiheuttamatta kohtuuttomia viivästyksiä. Liikkumisvapautta ja tiloihin pääsyä koskevat rajoitukset ovat aiheuttaneet lisähaasteita syyttäjien ja poliisin toiminnalle.

Oikeuslaitosten toiminta on ollut sujuvampaa ja ruuhkautumisen riski pienempi niissä jäsenvaltioissa, joissa digitalisaatioaste oli jo korkea ja asianmukaiset menettelysäännöt ja suojatoimet käytössä. Esimerkiksi [Virossa](#) oikeuslaitoksen toiminta oli pitkälle digitalisoitu (käytössä oli esimerkiksi erityinen virtuaalinen oikeussali), mikä oli oikeuslaitoksen selviytymiskyvyn turvaamisessa ratkaiseva tekijä. Myös [Unkarissa](#) menettelyt on pitkälti digitalisoitu sekä siviili- ja kauppaoikeudellisissa ja hallinnollisissa että rikosasioissa, minkä ansiosta oikeuslaitos kykeni sopeutumaan tilanteeseen. [Suomessa](#) Tuomioistuinvirasto kiinnitti erityistä huomiota opastuksen ja teknisen avun antamiseen esimerkiksi etäyhteyksien käyttämiseksi oikeudenkäynneissä.

Pandemia on kiihdyttänyt oikeuslaitosten digitalisaation tarvetta<sup>27</sup> ja lisännyt kiinnostusta oppia parhaista käytännöistä. Monissa jäsenvaltioissa tehdään nyt aloitteita sähköisen viestinnän käyttöön ottamiseksi tuomioistuinten ja niiden käyttäjien välillä. [Belgiassa](#) liittovaltion hallitusohjelmaan sisältyy kunnianhimoisia aloitteita oikeuslaitoksen digitalisaation edistämiseksi vuoteen 2025 mennessä. [Ranskassa](#) kattavat digitalisaatiohankkeet etenevät kaikilla oikeudenaloilla. Niihin kuuluu muun muassa digitaalisen rikosviraston (rikosoikeudellisten menettelyjen keskitetty asiointipiste) perustaminen sekä mahdollisuus nostaa tiettyihin riita-asioihin liittyviä kanteita tai hakea

---

<sup>27</sup> Komissio ehdotti oikeudenkäytön digitalisointia EU:ssa koskevassa tiedonannossaan erityistä välineistöä, jonka avulla tätä tavoitetta voitaisiin edistää sekä kansallisella että EU:n tasolla. COM(2020) 710 ja oheisasiakirja SWD(2020) 540, 2.12.2020.

oikeusapua verkossa. [Tanskassa](#) on otettu käyttöön uusi tietokanta, joka parantaa tuomioiden saatavuutta verkossa. [Espanjassa](#) vireillä oleviin hankkeisiin kuuluu muun muassa sellaisen tietoteknisen välineen kehittäminen, joka muuttaa oikeudenkäyntien ja kuulemisten tallenteet automaattisesti tekstiksi. [Alankomaissa](#) tuomarikunta ja syyttäjälaitos laativat yhdessä rikosoikeutta koskevaa digitaalista suunnitelmaa. Oikeuslaitoksen selviytymiskyvyn vahvistaminen rakenneuudistusten ja digitalisaation avulla on yksi elpymis- ja palautumistukivälineen painopisteistä, ja monet jäsenvaltiot ovatkin ottaneet tämän huomioon kansallisissa elpymis- ja palautumissuunnitelmissaan.

Toimivilla oikeuslaitoksilla on käytettävissään riittävästi henkilöstöä ja taloudellisia resursseja. [Maltaan](#), [Belgian](#), [Italian](#), [Kreikan](#), [Portugalin](#) ja [Kyproksen](#) oikeuslaitoksilla on edelleen huomattavia tehokkuuteen liittyviä haasteita. Jotta oikeuslaitoksen tehokkuutta voitaisiin parantaa merkittävästi ja varmistaa tehokkaan oikeussuojan toteutuminen, on olennaisen tärkeää panostaa taloudellisiin ja henkilöresursseihin ja oikeuslaitoksen digitalisointiin sekä puuttua rakenteellisiin esteisiin.

### 3.2 Korruptiontorjunnan kehys

Korruption torjunta on olennaisen tärkeää oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämiseksi. Tässä kohdassa tarkastellaan korruption torjunnassa tarvittavien kansallisten toimien eri vaiheita, korruptiontorjuntastrategioita, rikosoikeusjärjestelmän valmiuksia torjua korruptiota sekä jäsenvaltioiden korruptiontorjuntatoimia.

#### *Käsitykset korruptiosta EU:ssa*

Vuoden 2020 korruptioindeksin (Corruption Perceptions Index, CPI)<sup>28</sup> mukaan EU:n jäsenvaltiot kuuluvat tässä suhteessa edelleen maailman kärkeen: maailman 20:n vähiten korruptoituneen maan joukossa on kymmenen EU:n jäsenvaltiota.<sup>29</sup> Kuusi jäsenvaltiota (Tanska, Suomi, Ruotsi, Alankomaat, Saksa ja Luxemburg) sai indeksissä pisteitä yli 80/100, ja toiset viisi (Itävalta, Belgia, Viro, Irlanti ja Ranska) yli 69/100.<sup>30</sup> Eräät jäsenvaltiot (Espanja, Italia ja Kreikka) jäävät edelleen jälkeen EU:n keskiarvosta (63/100), mutta ovat parantaneet pisteitään viiden viime vuoden aikana. Eräissä toisissa jäsenvaltioissa (Puola, Malta ja Unkari) sen sijaan korruption koetaan merkittävästi yleistyneen.<sup>31</sup>

#### *Kansallisten korruptiontorjuntastrategioiden avulla on saatava aikaan tuloksia*

Strategisen korruptiontorjuntakehyksen avulla poliittinen sitoutuminen voidaan muuntaa käytännön toimiksi ja puuttua lainsäädännön ja instituutioiden puutteisiin johdonmukaisella, kattavalla ja koordinoitulla tavalla. Selkeät ja mitattavissa olevat tavoitteet, riittävät

<sup>28</sup> Transparency Internationalin korruptioindeksi 2020: <https://www.transparency.org/en/news/cpi-2020-western-europe-eu>. Indeksii kuvaa asiantuntijoiden ja yritysten näkemyksiä korruption yleisyydestä asianomaisessa maassa. Se kattaa monenlaisia korruptioon liittyviä käytäntöjä, kuten lahjonnan, julkisten varojen väärinkäytön ja julkisen aseman väärinkäytön yksityisen hyödyn saamiseksi, minkä lisäksi siinä tarkastellaan korruption ehkäisemistä koskevan säännösten ja täytäntöönpanon valvonnan riittävyttä, varallisuus- ja sidonnaisuusilmoitukset mukaan lukien, sekä syytetoimien tuloksellisuutta silloin kun virkamies on syytetty korruptiosta. Edellisessä oikeusvaltiokertomuksessa mainittuja eurobarometrin tietoja korruptionäkemyksistä ja kansalaisten ja yritysten kokemuksista päivitetään joka toinen vuosi. Uusimmat tiedot on esitetty erityiseurobarometrissä 502 (2020) ja Flash-eurobarometrissä 482(2019).

<sup>29</sup> Pistemäärän perusteella järjestys on seuraava: Tanska, Suomi, Ruotsi, Alankomaat, Saksa, Luxemburg, Itävalta, Belgia, Viro ja Irlanti.

<sup>30</sup> Maakohtaisissa luvuissa käsitykset korruption yleisyydestä on luokiteltu seuraavasti: korruptio on vähäistä (asiantuntijoiden ja yritysjohtajien käsitys julkisen sektorin korruptiosta on yli 79); korruptio on suhteellisen vähäistä (79–60), suhteellisen yleistä (59–50), yleistä (alle 50).

<sup>31</sup> Muutos on ”merkittävä”, kun pistemäärä on muuttunut viiden viime vuoden aikana yli viidellä pisteellä.

määrärahat, säännölliset arvioinnit ja alalla toimivien instituutioiden tarkoin määritellyt vastualueet sekä asianomaisten sidosryhmien vahva osallistuminen ovat tärkeitä tekijöitä, jotta tällaiset strategiat voidaan panna tehokkaasti täytäntöön ja saavuttaa niiden avulla kouriintuntuvia tuloksia.

Sekä [Suomessa](#) että [Ruotsissa](#) on hyväksytty syyskuun 2020 jälkeen ensimmäiset kansalliset korruptiontorjuntastrategiat tai -toimintasuunnitelmat, ja tällaista strategiaa koskeva hallituksen esitys odottaa parlamentin hyväksyntää [Portugalissa](#), [Bulgaria](#), [Tšekki](#), [Viro](#), [Liettua](#) ja [Malta](#) ovat tarkistaneet aiempia strategioitaan ja niihin liittyviä toimintasuunnitelmia, ja [Kroatiassa](#), [Saksassa](#), [Kreikassa](#) ja [Latviassa](#) tarkistusprosessi on käynnissä. [Romaniassa](#) on tehty sisäinen arviointi ja ulkoinen tarkastus, ja vuodet 2021–2025 kattavaa uutta kansallista korruptiontorjuntastrategiaa valmistellaan parhaillaan.

[Unkarin](#) korruptiontorjuntaohjelma rajoittuu integriteetin edistämiseen julkishallinnon piirissä, muut riskialat on jätetty pois. Eräissä muissa jäsenvaltioissa strategia on olemassa, mutta sen täytäntöönpano on viivästynyt. Näin on esimerkiksi [Tšekissä](#), missä useat keskeiset korruption ehkäisemiseen liittyvät uudistusaloitteet ovat edelleen kesken.

#### *Uudistukset korruption torjuntavalmiuksien vahvistamiseksi*

Useimmissa jäsenvaltioissa on laaja-alainen lainsäädäntö, joka tarjoaa rikosoikeusjärjestelmälle välineet torjua korruptiota sen kaikissa muodoissa. Useissa jäsenvaltioissa on jatkettu toimia puutteiden korjaamiseksi ja nykyisten kehysten yhdenmukaistamiseksi kansainvälisten korruptiontorjuntanormien<sup>32</sup> ja unionin oikeuden<sup>33</sup> kanssa. Esimerkiksi [Slovakia](#) on täydentänyt rikosoikeuslainsäädäntöään saattamalla voimaan varojen takavarikointia koskevan uuden lain ja määrittelemällä uusia rikoksia, kuten perusteettomien etuuksien tai etujen vastaanottaminen tai tarjoaminen. [Italia](#) on ottanut käyttöön tiukempia seuraamuksia petostapauksissa ja laajentanut kansainvälisen korruption henkilöllistä soveltamisalaa. [Unkari](#) on hyväksynyt lainsäädäntöä, jolla puututaan ulkomaiseen lahjontaan ja kriminalisoidaan terveydenhuollon epäviralliset maksut. Muissa jäsenvaltioissa keskustellaan aineelliseen rikosoikeuteen tai rikosprosessioikeuteen liittyvistä uudistuksista. [Ruotsissa](#) esimerkiksi tarkistetaan parhaillaan vanhentumissääntöjä kaikkien rikosten, myös korruptionrikosten, osalta. Tarkoituksena on poistaa esteet monimutkaisten korruptiotapausten ratkaisemiselta.

Joissakin jäsenvaltioissa on toteutettu toimenpiteitä, joilla vahvistetaan viranomaisten valmiuksia torjua korruptiota ja vähentää tuloksellisen tutkinnan ja syytteen esittämisen esteitä. [Liettua](#) on vahvistanut erityispoliisiyksikköään, jonka tehtävänä on tutkia korruptiotapauksia ja laatia analyyseja viranomaisten politiikkatoimien tukemiseksi. [Kyproksen](#) ylimmän syyttäjän virastoa on vahvistettu merkittävästi, jotta se kykenee nostamaan syytteitä talousrikoksissa, korruptio mukaan lukien. [Tanskassa](#) valmistellaan uuden kansallisen tutkintayksikön perustamista. Sen on tarkoitus puuttua tehokkaammin vakavaan rikollisuuteen, monimutkaiset korruptiotapaukset mukaan lukien. [Sloveniassa](#) on

---

<sup>32</sup> Tärkeimmät lähteet ovat lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston rikosoikeudellinen yleissopimus ja lahjontaa koskeva Euroopan neuvoston siviilioikeudellinen yleissopimus, kansainvälisissä liikesuhteissa tapahtuvan ulkomaisiin virkamiehiin kohdistuvan lahjonnan torjuntaa koskeva OECD:n yleissopimus ja korruption vastainen Yhdistyneiden Kansakuntien sopimus.

<sup>33</sup> Viime vuosina on annettu korruptiontorjunnan vahvistamiseen tähtävää EU-lainsäädäntöä, kuten normit väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi kaikenlaisilta kostotoimilta. Rahanpesun vastaisten sääntöjen tarkistaminen ja erityisesti yritysten tosiasiallisia omistajia koskevien rekisterien perustaminen sekä lisätoimet rahoitustietojen vaihtamisen helpottamiseksi ja talousrikostutkinnan nopeuttamiseksi edistävät merkittäväällä tavalla korruptiontorjuntaa.

lainsäädäntömuutosten avulla parannettu korruptiontorjuntakomission riippumattomuutta, organisaatiota ja toimintaa.

Joissakin jäsenvaltioissa on toteutettu tai harkitaan rakenteellisia ja organisatorisia muutoksia. [Maltassa](#) ylin syyttäjä on keskittänyt itselleen tiettyihin vakaviin rikoksiin, kuten korkean tason korruptioon, liittyvät syytetoimet, ja monimutkaisten talousrikosten käsittelyä varten on perustettu erityinen ryhmä. [Itävallassa](#) tarkistetaan velvoitteista ilmoittamista koskevaa järjestelmää, jonka katsotaan aiheuttavan tarpeettomia rasitteita ja viivästyksiä, millä on kielteinen vaikutus korruption vastaisiin tutkimuksiin.

*Korruptioon liittyvää rikostutkintaa, syytetoimia ja seuraamusten soveltamista koskevat haasteet*

Eri jäsenvaltioissa on jälleen paljastunut suuria tai erittäin monimutkaisia korruptiotapauksia, joissa on toisinaan ollut mukana korkean tason virkamiehiä. [Slovaki](#) on merkittävästi lisännyt toimia korruption tukahduttamiseksi, minkä seurauksena tutkinnan ja syytetoimien kohteena on useita korkean tason korruptiotapauksia. [Virossa](#) parhaillaan tutkittavana oleva tapaus johti edellisen hallituksen eroon tammikuussa 2021. [Tšekissä](#) on EU:n varojen käyttöä koskevien kansallisten ja EU:n tason tutkimusten yhteydessä löydetty äskettäin näyttöä eturistiriidoista ylimmällä johtotasolla, ja yksi tapaus on otettu Euroopan syyttäjänviraston tutkittavaksi. [Itävallassa](#) viimeaikaiset poliittiset skandaalit ovat antaneet lisäpontta korkean tason poliittisen korruption tutkintaan. [Romaniassa](#) korkean tason korruptiotutkimusten ja niiden perusteella määrättävien seuraamusten tuloksellisuus on parantunut, mutta rikos- ja rikosprosessilain sekä oikeudenkäyttölain muuttaminen on välttämätöntä, jotta korruptiota voitaisiin torjua tuloksellisesti.

Monissa jäsenvaltioissa on osoitettu resursseja korruption tutkinnasta ja syytteenpanosta vastaaville viranomaisille, mutta niiden on ollut erityisen vaikeaa rekrytoida tai pitää palveluksessaan pitkälle erikoistunutta henkilöstöä. Henkilöresursseihin liittyvistä haasteista on raportoitu muun muassa [Latviassa](#), missä ne ovat vaikuttaneet joidenkin syyttäjänvirastojen toiminnan tehokkuuteen. [Kroatiassa](#) ja [Luxemburgissa](#) on ollut vaikeuksia löytää päteviä hakijoita. [Espanjan](#) syyttäjänviranomaiset toteavat resurssipulan hidastavan korruptiotapausten tutkintaa ja syytteenpanoa. Tämä koskee myös korkean tason korruptiotapauksia, joista monet ovat olleet tutkittavana jo vuosia. [Slovakia](#) ja [Puola](#) ovat raportoineet, että joissakin tilanteissa oikeudelliset rajoitteet estävät rahoitustietojen saannin.

Joissakin jäsenvaltioissa ilmenee edelleen korkean tason korruptiotapausten tutkinnan, syytteenpanon ja tuomitsemisen tuloksellisuuteen liittyviä huolenaiheita.<sup>34</sup> Toimenpiteitä syytteenpanon ja oikeudenkäyntien nopeuttamiseksi harkitaan muun muassa [Italiassa](#). [Kroatiassa](#) jatketaan korkean tason korruptiotapausten tutkintaa ja syytteenpanoa, mutta pitkittyneiden menettelyjen seurauksena tuomioiden antaminen usein viivästyy. [Maltassa](#) tutkinta- ja syytetoimista vastaavat elimet ovat parantaneet valmiuksiaan käsitellä korruptiotapauksia, mutta korruptiotutkintojen määrä kasvaa ja niiden tutkinta kestää, eikä vielä ole saatu näyttöä tuomioista korkean tason tapauksissa. [Bulgariassa](#) tutkintatoimia on lisätty ja resursseja vahvistettu, mutta edistyminen korkean tason korruptiotapausten tutkinnassa on edelleen hidasta eikä lopullisista tuomioista ole vielä selvää näyttöä.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Jo vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa todettiin, että on vaikea arvioida, miten hyvin eri jäsenvaltiot ovat onnistuneet korruption rikosten tutkinnassa ja syytteenpanossa, koska kaikista jäsenvaltioista ei ole saatavilla yhdenmukaisia, ajantasaisia ja konsolidoituja tilastotietoja.

<sup>35</sup> Yhdysvallat määräsi kesäkuussa 2021 eräille Bulgarian kansalaisille (mm. yhdelle entiselle parlamentinjäsenelle) pakotteita korruptioon liittyvistä teoista Yhdysvaltojen Global Magnitsky Act -lain nojalla.

[Unkarissa](#) korruptiotapausten syytteesenpanoaste on korkea ja vuoden 2020 jälkeen on aloitettu tutkinta muutamissa uusissa korruptiotapauksissa, joissa on osallisina poliitikkoja. Korkean tason virkamiehiin ja heidän lähipiiriinsä kohdistuvien korruptioväitteiden tutkinnasta on kuitenkin vain rajallista näyttöä.

#### *Toimenpiteet korruptiontorjunta- ja integriteettijärjestelmän vahvistamiseksi*

Vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen mukaan monet jäsenvaltiot olivat toteuttaneet toimenpiteitä korruptiontorjunta- ja integriteettijärjestelmän vahvistamiseksi, ja monia näistä toimista on jatkettu.

##### *- Eturistiriitojen ehkäiseminen ja integriteetin edistäminen julkishallinnossa*

Joissakin jäsenvaltioissa integriteettijärjestelmää on täydennetty parlamentinjäsenten eettisillä käytäntösäännöillä, kuten [Espanjassa](#), tai erillisillä tai konsolidoiduilla säännöillä, jotka koskevat lahjoja, eturistiriitoja ja ylempien ja korkean tason virkamiesten esteellisyyttä, kuten [Suomessa](#), [Italiassa](#) ja [Portugalissa](#). Lisäksi muutamissa jäsenvaltioissa, esimerkiksi [Belgiassa](#), [Kyproksessa](#), [Alankomaissa](#) ja [Maltassa](#), on otettu käyttöön integriteetti- ja arviointiohjelmiä tai lainvalvontaelimissä toimivia valvontayksiköitä, jotka edistävät poliisin integriteetin vahvistamista.

##### *- Lobbaus ja pyöröovi-ilmiö*

Lobbaus on legitiimi poliittisen vaikuttamisen muoto.<sup>36</sup> Sitä on kuitenkin täydennettävä vahvoilla läpinäkyvyys- ja integriteettivaatimuksilla, jotta voidaan varmistaa vastuuvellisuus ja osallistavuus päätöksenteossa.<sup>37</sup> Jotkin jäsenvaltiot ovat tarkistaneet sääntöjään parantaakseen niiden läpinäkyvyyttä ja lobbausta koskevan tiedon saatavuutta. Esimerkiksi [Saksassa](#) on hyväksytty uusi laki, jolla otetaan käyttöön liittovaltiotason sähköinen lobbausrekisteri. [Liettuassa](#) voimaan tulleilla uusilla säännöillä otetaan käyttöön ilmoitusjärjestelmä, jossa sekä lobbaajien että poliitikkojen ja virkamiesten on ilmoitettava tapaamisensa. [Espanjassa](#) keskustellaan parhaillaan avoimuusrekisterin perustamisesta. [Virossa](#) on otettu käyttöön lobbausta ja eturistiriitoja koskevia ei-sitovia ohjeita. [Tšekissä](#) lobbausta koskevan lakiesityksen hyväksyminen on edelleen kesken.

Toinen seikka, joka on monissa jäsenvaltioissa julkisen valvonnan kohteena, on ns. pyöröovi-ilmiön (keskeisten työntekijöiden siirtyminen julkisen ja yksityisen sektorin välillä) sääntely ja sen valvonta. Virkasuhteen jälkeistä työllistymistä koskevien sääntöjen tiukentamisesta muun muassa karenssiaikojen avulla keskustellaan esimerkiksi [Suomessa](#) ja [Italiassa](#). [Ranskassa](#) muutettiin äskettäin lakia sisällyttämällä pyöröovi-ilmiö julkishallinnon läpinäkyvyydestä ja integriteetistä vastaavan viraston toimeksiantoon. [Portugalissa](#) on äskettäin hyväksytty uudet säännöt, joilla otetaan käyttöön suhteellisen pitkät karenssiajat ja varoittavat seuraamukset siinä tapauksessa, että niitä ei noudateta. Sääntöjen noudattamista on kuitenkin vielä seurattava ja niiden täytäntöönpanoa valvottava.

##### *- Varallisuutta ja sidonnaisuuksia koskevat ilmoitukset*

Kaikilla jäsenvaltioilla on säännöt, joilla tietyt julkisen sektorin virkamiesryhmät veloitetaan antamaan ilmoitus varallisuudestaan ja sidonnaisuuksistaan. Ilmoitusten soveltamisala ja läpinäkyvyys ja niihin sisältyvien tietojen saatavuus kuitenkin vaihtelevat, samoin kuin ilmoitusten todentamis- ja täytäntöönpanojärjestelmät. Useissa jäsenvaltioissa on toteutettu viime aikoina uudistuksia järjestelmän parantamiseksi. [Virossa](#) laajennettiin sääntöjen

<sup>36</sup> OECD:n raportti (2021): *Lobbying in the 21<sup>st</sup> century*.

<sup>37</sup> OECD (2010), *Recommendation of the Council on Principles for Transparency and Integrity in Lobbying*; Council of Europe standards on lobbying transparency, Euroopan neuvoston suositus CM/Rec(2017)2.

henkilöllistä soveltamisalaa lisäämällä ministerien poliittiset avustajat niihin henkilöihin, joiden on annettava ilmoitus taloudellisista intresseistään. [Kroatiassa](#) taas tuomareiden ja valtionsyyttäjien varallisuusilmoitukset on saatettu yleisön saataville. [Portugalissa](#) on otettu käyttöön velvollisuus, jonka mukaan täydelliset, konsolidoidut varallisuusilmoitukset on julkaistava verkossa. [Liettuassa](#) on otettu käyttöön uusi rekisteri, jonka avulla intressejä koskevien ilmoitusten tiedot on mahdollista yhdistää useisiin muihin kansallisiin rekistereihin. Muissa jäsenvaltioissa, joissa uudistuksia oli toteutettu jo aiemmin, on koottu näyttöä seurannasta ja todentamisesta. [Ranskassa](#) toimivaltaiset viranomaiset suorittavat järjestelmällisiä ja säännöllisiä tarkastuksia, joista osa johtaa asian siirtämiseen syyttäjälaitokselle mahdollisia rikosoikeudellisia jatkotoimia varten. [Romaniassa](#) otettiin huhtikuussa 2021 käyttöön varallisuus- ja sidonnaisuusilmoitusten sähköinen toimittaminen, jonka odotetaan edelleen helpottavan tarkastustyötä.

Puutteita on edelleen havaittavissa joissakin jäsenvaltioissa. [Belgiassa](#) ilmoituksia ei julkaista eikä niiden oikeellisuutta tarkisteta, ja ne ovat ainoastaan tutkintatuomareiden saatavilla rikostutkinnan yhteydessä. [Kreikassa](#) virkamiesten ja parlamentinjäsenten varallisuusilmoitukset julkaistaan, mutta julkaisemisessa on viivästyksiä ja julkaistavia tietoja rajoitetaan. [Unkarissa](#) on laajat ilmoitusvaatimukset, mutta huolenaiheena ovat edelleen järjestelmällisten tarkastusten puute ja varallisuus- ja sidonnaisuusilmoitusten riittämätön valvonta sekä se, että epäilyt aiheuttomasta vaurastumisesta voivat päätyä veroviranomaisten tutkittavaksi vain jos tutkintaviranomaiset ovat aloittaneet myös rikostutkinnan. [Sloveniassa](#) on jatkuvasti otettu ilmoitusvelvollisuuden piiriin uusia virkamiesryhmiä, mutta seurantaan ja tarkastuksiin kohdennettujen resurssien määrä ei ole pysynyt samassa tahdissa. Henkilöstöpuulasta kärsii myös eturistiriitatilanteita ratkaiseva toimikunta [Kroatiassa](#).

#### *- Väärinkäytösten paljastajien suojeleminen*

Väärinkäytösten paljastajien suojeleminen vuonna 2019 annetun EU:n direktiivin<sup>38</sup> täytäntöönpano jäsenvaltioissa edellyttää, että jäsenvaltiot tarkistavat voimassa olevaa kansallista lainsäädäntöään tai antavat uusia sääntöjä. Jotkin jäsenvaltiot ovat virtaviivaistaneet väärinkäytöksiä koskevien ilmoitusten institutionaalista käsittelyä. Esimerkiksi [Slovakiassa](#) parlamentti on nimittänyt johtajan uudelle riippumattomalle väärinkäytösten paljastajien suojeleminen vastaavalle toimistolle, jonka toimivalta kattaa sekä yksityisen että julkisen sektorin. [Alankomaissa](#) väärinkäytöspaljastuksia käsittelevästä viranomaisesta annettua lakia muutetaan arvioinnin perusteella väärinkäytösten paljastajien oikeussuojan parantamiseksi.

#### *- Puoluerahoitus*

Puoluerahoitusta voidaan käyttää korruption kanavointiin, minkä vuoksi sen läpinäkyvyys ja tiukka sääntely on tärkeää. Uudistuksia puoluerahoituksen läpinäkyvyyden ja valvonnan parantamiseksi on toteutettu tai niistä keskustellaan useissa jäsenvaltioissa. [Luxemburgissa](#) puoluerahoitusta koskevaa sääntelyä on tarkistettu läpinäkyvyyden lisäämiseksi. [Suomessa](#) parlamentaarinen työryhmä tarkastelee parhaillaan asiaa koskevaa lainsäädäntöä. [Tšekissä](#) puoluerahoitusta on tarkoitus analysoida yksityiskohtaisemmin, jotta voidaan määrittää lainsäädännön porsaanreiät ja käytännön haasteet. [Alankomaissa](#) parhaillaan parlamentin käsittelyssä olevalla lainsäädäntöehdotuksella pyritään suojelemaan puolueiden toimintaa ja organisaatiota ulkomaisilta vaikutusyrityksiltä.

---

<sup>38</sup> Direktiivi (EU) 2019/1937 unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojeleminen. Määräaika sen saattamiselle osaksi kansallista lainsäädäntöä on 17. joulukuuta 2021.



### *Pandemiaan liittyvien korruptiovaikutusten torjunta*

Covid-19-pandemia on vaikuttanut uudistusten ja korruptiotapausten käsittelyyn joissakin jäsenvaltioissa, kun viranomaiset ja tuomioistuimet ovat joutuneet keskittymään terveysuhkien käsittelyyn. GRECO on suosittanut korruptiontorjuntatoimien virtaviivaistamista pandemiaan liittyvissä menettelyissä, kuten elpymisvarojen kohdentamisessa ja maksamisessa, hätätoimenpiteitä koskevan lainsäädännön antamisessa ja terveydenhuollon alalla.<sup>39</sup> Toisaalta komissio ja neuvosto ovat korostaneet jatkuvan korruptiontorjunnan merkitystä.<sup>40</sup> Myös OECD on varoittanut, että integriteetin loukkaukset ja korruptoituneet käytännöt voivat vaarantaa elpymisen, ja korostanut erityisesti tarvetta puuttua välittömiin riskeihin hätätilanteessa tehtävien hankintojen yhteydessä ja sisällyttää korruptiontorjunnan riskiarvioinnit talouden elpymiseksi toteutettaviin toimenpiteisiin.<sup>41</sup>

Korruptionriski näyttää kasvaneen pandemian aikana, erityisesti kun on aiempaa enemmän käytetty nopeutettuja ja yksinkertaistettuja hankintamenettelyjä, jotka johtavat suoraan hankintaan tai kilpailuun perustumattomiin hankintamenettelyihin. Näiden poikkeuksellisten olosuhteiden vuoksi tarkastus- ja valvontaviranomaiset ovat monissa jäsenvaltioissa, muun muassa [Kyproksessa](#), [Portugalissa](#), [Ranskassa](#), [Italiassa](#) ja [Liettuassa](#), antaneet ohjeita tällaisiin riskeihin puuttumiseksi tai toteuttaneet kohdennettuja auditointeja, kuten [Itävallassa](#) ja [Romaniassa](#).

### **3.3 Tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus**

Tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus ovat oikeusvaltion, demokraattisen vastuuvollisuuden ja korruptiontorjunnan keskeisiä edellytyksiä. Jäsenvaltioilla on velvollisuus taata toimittajien työympäristö, varmistaa heidän turvallisuutensa ja edistää tiedotusvälineiden moniarvoisuutta ja vapautta. Tässä kohdassa tarkastellaan aloja, joilla poliittiset päätökset ja toimintalinjaukset voivat vaikuttaa merkittävästi tiedotusvälineiden kykyyn hoitaa tehtävänsä.

#### *Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline*

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineen<sup>42</sup> avulla arvioidaan tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja vapautteen kohdistuvia riskejä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa tarkastelemalla erityisesti neljää osa-alueita, jotka ovat tiedotusvälineiden vapauden perussuojelu, markkinoiden moniarvoisuus, poliittinen riippumattomuus ja tiedotusvälineiden sosiaalinen osallisuus. Seurantavälineen (Media Pluralism Monitor, MPM 2021) viimeisimmät tulokset viittaavat siihen, että tilanne on vuodesta 2020 heikentynyt kolmen

---

<sup>39</sup> GRECO (2020): *Corruption risks and useful legal references in the context of COVID-19*.

<sup>40</sup> Vuoden 2020 maakohtaisissa suosituksissa korostettiin useiden jäsenvaltioiden osalta, että on olennaisen tärkeää jatkaa toimia korruption ehkäisemiseksi ja seuraamusten määräämiseksi, jotta voidaan varmistaa elpyminen covid-19-kriisin jälkeen ja turvata varojen ja resurssien tehokas, vastuullinen ja läpinäkyvä kohdentaminen ja jakaminen.

<sup>41</sup> OECD (2020): *Policy measures to avoid corruption and bribery in the COVID-19 response and recovery*.

<sup>42</sup> Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2021 on ollut tärkeä lähde vuoden 2021 oikeusvaltiokertomuksen laatimisessa. Kyseessä on Euroopan unionin yhteisrahoittama tieteellinen ja kokonaisvaltainen väline, jonka avulla seurataan tiedotusvälineiden ekosysteemien terveyttä ja yksilöidään tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja vapautteen kohdistuvia uhkia sekä jäsenvaltioissa että muutamissa ehdokasmaissa. Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja vapauden keskus on laatinut seurantavälineeseen liittyvän raportin säännöllisesti vuodesta 2013/2014 lähtien. Komissio on käyttänyt maakohtaisten lukujen laatimisessa myös muita lähteitä, kuten lehdistönvapausindeksiä.

keskeisen indikaattorin osalta: sananvapaus, tiedonsaantioikeuden ja toimittajan ammatin suojele sekä toimittajien suojele. Jälleen kerran on todettava, että monissa jäsenvaltioissa tulokseen ovat vaikuttaneet hallituksen covid-19-pandemian vuoksi toteuttamat toimet. Tulokset osoittavat myös sen, että kaikkien tiedotusvälineitä sääntelevien viranomaisten ei voida katsoa olevan suojassa ulkopuoliselta vaikuttamiselta. Tämä käy ilmi sekä niiden hallintoneuvostojen nimitysmenettelyistä että niiden toimeksiannon toteuttamisesta. Jonkin verran edistymistä on kuitenkin nähtävissä. Raportin mukaan tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyys on jäsenvaltioissa keskimäärin keskitasoinen riski, mikä johtuu säännösten toimimattomuudesta ja siitä, että omistustiedot ovat vain julkisten elinten, mutta eivät yleisön saatavilla. Kuten maakohtaisissa luvuissa todetaan, tiedotusvälineiden poliittiseen riippumattomuuteen katsotaan useista syistä kohdistuvan suuria riskejä samoissa kuudessa jäsenvaltiossa, jotka mainittiin jo vuoden 2020 seurantavälineessä.<sup>43</sup>

### *Vireillä olevat uudistukset tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisten riippumattomuuden lujittamiseksi*

Kansallisilla tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisilla on keskeinen rooli tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ylläpitämisessä ja valvonnassa. Kuten vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa korostettiin, kun sääntelyviranomaiset panevat täytäntöön tiedotusvälineitä koskevaa sääntelyä ja tiedotusvälineepoliittikkaa koskevia päätöksiä, niiden riippumattomuus taloudellisista ja poliittisista intresseistä ja niiden päätösten puolueettomuus vaikuttavat suoraan markkinoiden moniarvoisuuteen ja tiedotusvälineiden toimintaympäristön poliittiseen riippumattomuuteen. Kaikissa jäsenvaltioissa on lainsäädäntöä, jossa säädetään tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisten toimivallasta ja riippumattomuudesta. Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi<sup>44</sup> sisältää erityisiä vaatimuksia tiedotusvälineiden kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuuden edistämiseksi. Ensimmäisen oikeusvaltiokertomuksen julkaisemisen jälkeen on eräissä jäsenvaltioissa, muun muassa [Belgiassa](#), [Bulgariassa](#), [Kreikassa](#), [Latviassa](#), [Luxemburgissa](#) ja [Ruotsissa](#), annettu direktiivin kansallista täytäntöönpanoa varten uutta lainsäädäntöä, jonka odotetaan edelleen vahvistavan niiden tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisten riippumattomuutta. Eräät muut jäsenvaltiot ([Tšekki](#), [Kypros](#), [Viro](#), [Ranska](#) ja [Puola](#)) ovat ilmoittaneet tällaisesta lainsäädännöstä tai valmistelevat sellaista.

Joidenkin sääntelyviranomaisten toiminnan riippumattomuus ja vaikuttavuus herättää edelleen huolta. Esimerkiksi [Romania](#) sääntelyviranomaisten työtä on haitannut resurssien riittämättömyyden ohella se, että kaikkia uusia jäseniä ei ole nimitetty, vaikka useiden aiempien jäsenten toimikausi on päättynyt. Myös [Espanjassa](#) ja [Sloveniassa](#) on herättänyt huolta sääntelyviranomaisen resurssien riittävyys. Joissakin jäsenvaltioissa on edelleen huolenaiheena poliittinen vaikuttaminen nimitysprosessiin tai se, että poliittista vaikuttamista vastaan ei ole käytössä tehokkaita suojoitimia, vaikka sääntelyviranomaisen riippumattomuus onkin muodollisesti vahvistettu lainsäädännössä. Tämä on tilanne muun muassa [Kroatiassa](#), [Maltassa](#), [Slovakiassa](#) ja [Unkarissa](#).

### *Tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyteen liittyvät parannukset ja esteet*

Tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyys on ehdoton edellytys sille, että mediamarkkinoiden moniarvoisuutta voidaan analysoida luotettavasti ja että yleisö voi arvioida tiedotusvälineiden levittämiä tietoja ja näkemyksiä. Kansainvälisissä normeissa<sup>45</sup> ja

<sup>43</sup> Bulgaria, Unkari, Malta, Puola, Romania ja Slovenia.

<sup>44</sup> Direktiivi (EU) 2018/1808, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018.

<sup>45</sup> Ministerikomitean suositus CM/Rec(2018)11 jäsenvaltioille tiedotusvälineiden moniarvoisuudesta ja omistussuhteiden läpinäkyvyydestä.

unionin oikeudessa<sup>46</sup> kannustetaan jäsenvaltioita toteuttamaan erityistoimenpiteitä tällä alalla. [Kreikassa](#) on annettu edellisen kertomuksen jälkeen uutta lainsäädäntöä, jolla lisätään tiedotusvälineiden omistuksen läpinäkyvyyttä ja omistustietojen saatavuutta. [Suomessa](#) annettu uusi erityislainsäädäntö velvoittaa mediapalvelujen tarjoajat asettamaan omistusrakennettaan koskevat tiedot julkisesti saataville. Useissa muissakin jäsenvaltioissa valmistellaan lainsäädäntöä tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyden parantamiseksi, ja eräissä jäsenvaltioissa on parannettu näiden tietojen saatavuutta. Esimerkiksi [Irlannissa](#) on otettu käyttöön tiedotusvälineiden omistussuhteita koskeva hakutietokanta, mikä helpottaa julkista valvontaa. [Liettua](#) aikoo ottaa käyttöön yleisön saatavilla olevan tietojärjestelmän, johon tallennetaan omistustiedot ja asteittain myös valtion mainonnasta saatavat tulot.

Tosiasiallisen omistusrakenteen läpinäkyvyyttä on huolenaihe useissa jäsenvaltioissa erityisesti siksi, että tosiasiallisten omistajien määrittäminen on käytännössä hankalaa. [Sloveniassa](#) on annettu erityisiä läpinäkyvyyttä koskevia säännöksiä, mutta huolenaiheita on edelleen, koska mediarekisterin avulla ei aina ole mahdollista selvittää tosiasiallista omistajaa. [Tšekki](#) on antanut lainsäädäntöä, jolla taataan, että yleisön saataville asetetaan rekisterin kautta rajoitettu määrä tietoa kaikkien yritysten, myös tiedotusvälineiden, omistusrakenteesta. Huolta aiheuttaa kuitenkin edelleen se, että järjestelmä ei velvoita media-alan yrityksiä paljastamaan koko omistusrakennettaan. Tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyttä on huolenaiheena myös [Bulgariassa](#), sillä näitä tietoja ei edelleenkään aseteta kaikilta osin yleisön saataville.

#### *Valtion mainonnan läpinäkyvyyttä ja oikeudenmukaista jakamista koskevat riskit*

Läpinäkyvät säännöt ja oikeudenmukaiset kriteerit vähentävät suosinnan riskiä valtion mainonnan jakamisessa. Tällaisten sääntöjen puuttuminen lisää riskiä, että julkisia varoja myönnetään joillekin tiedotusvälineille puolueellisesti. Tämä voi myös mahdollistaa epäsuoran poliittisen vaikuttamisen tiedotusvälineisiin, mikä heikentää niiden riippumattomuutta.

Vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksessa todettiin, että monissa jäsenvaltioissa ei ole tätä koskevaa lainsäädäntöä. Sama pätee edelleen, vaikka keskus- tai paikallisviranomaiset ovat useissa jäsenvaltioissa edelleen ohjanneet tiedotusvälineille merkittäviä määriä valtion mainontaan liittyviä tuloja. [Itävallassa](#) huolta aiheuttaa edelleen valtion mainontaan ohjattujen varojen merkittävän määrän ohella niiden jakamisen läpinäkyvyys ja oikeudenmukaisuus sekä se, että tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ei kiinnitetä riittävästi huomiota. Vaikka valtion mainonta on [Kroatiassa](#) jossain määrin säänneltyä, sidosryhmät raportoivat sen usein heikentävän tiedotusvälineiden poliittista riippumattomuutta, koska ne ovat tästä rahoituksesta riippuvaisia varsinkin paikallistasolla. [Bulgariassa](#) ei ole lainsäädännössä vahvistettuja takeita sille, että valtion mainonnan jakaminen tapahtuisi oikeudenmukaisesti ja läpinäkyvästi. Lisäksi huolta aiheuttaa tiedotusvälineille jaettavan julkisen rahoituksen läpinäkyvyyttä. [Unkarissa](#) hallitus voi valtion mainonnan avulla edelleen käyttää epäsuoraa poliittista vaikutusvaltaa tiedotusvälineissä, sillä valtio on maan suurin mainostaja ja valtaosa mainostamiseen käytettävistä varoista on ohjattu hallitusta tukeville tiedotusvälineille. [Puolassa](#) valtion mainokset näytetään ohjattavan enimmäkseen niille tiedotusvälineille, joiden katsotaan tukevan hallitusta.

---

<sup>46</sup> Direktiivi (EU) 2018/1808, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, 5 artiklan 2 kohta. Tosiasiallista omistajuutta koskevia yleisiä (ei alakohtaisia) velvoitteita on asetettu myös rahanpesunvastaisissa direktiiveissä (direktiivi (EU) 2018/843, annettu 30 päivänä toukokuuta 2018, ja direktiivi (EU) 2015/849, annettu 20 päivänä toukokuuta 2015).

### *Tiedotusvälineisiin kohdistuva poliittinen painostus ja vaikuttaminen*

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen liittyvät haavoittuvuudet ja riskit lisääntyvät, kun tiedotusvälineiden poliittinen riippumattomuus on uhattuna siksi, että poliittisen vaikuttamisen kieltävää sääntelyä ei ole annettu tai että säännöt sallivat poliittisten toimijoiden omistaa tiedotusvälineitä. Edellisen kertomuksen julkaisemisen jälkeen on tullut esiin useita esimerkkejä tiedotusvälineisiin kohdistuvasta poliittisesta painostuksesta. [Tšekissä](#) poliittiset kiistat ovat edelleen vaikuttaneet maan television valvontaelimeen. [Maltassa](#) kahdella suurimmalla puolueella on omat televisio- ja radioasemansa. Perustuslakituomioistuimessa on nostettu yleisradiotoimintaa koskevan Maltan lain (Broadcasting Act) säännökseen liittyvä kanne, jossa riitautetaan tiedotusvälineiden sääntelyviranomaisen tapa soveltaa sääntöjä. [Sloveniassa](#) sidosryhmät pitävät julkisen yleisradioyhtiön rahoitukseen tehtäviä mahdollisia muutoksia ja kansalliseen uutistoimistoon kohdistuvaa painostusta poliittisina. [Puolassa](#) pitkälti yksityisomistuksessa olevan lehdistökonsernin mahdollinen siirtyminen valtion määräysvallassa olevan öljy-yhtiön omistukseen on herättänyt huolta mediamarkkinoiden moniarvoisuuteen kohdistuvasta mahdollisesta uhkasta. [Bulgariassa](#) tiedotusvälineisiin kohdistuva poliittinen vaikuttaminen herättää edelleen huolta myös siksi, että maassa ei ole sääntöjä, joilla estettäisiin poliitikkoja ja puolueita omistamasta tiedotusvälineitä. [Unkarin](#) medianeuvosto on tehnyt useita päätöksiä, joiden seurauksena yksi Unkarin viimeisistä riippumattomista radioasemista joutui lopettamaan toimintansa.<sup>47</sup>

### *Tiedon saatavuus on keskeinen tekijä tiedotusvälineiden, kansalaisyhteiskunnan ja yleisön luottamuksen rakentamisessa*

Oikeus saada viranomaisten hallussa olevaa tietoa on perusedellytys sille, että tiedotusvälineet sekä kansalaisyhteiskunta ja kansalaiset yleensä voivat hoitaa demokraattiseen keskusteluun ja julkisten instituutioiden valvontaan liittyvät tehtävänsä. [Kyproksessa](#) tuli vuonna 2020 voimaan uusi lainsäädäntö, jolla luodaan puitteet ja edellytykset yleisön tiedonsaannille, ja useat muutkin jäsenvaltiot aikovat antaa kattavaa lainsäädäntöä tiedon julkisesta saatavuudesta ([Itävalta](#)) tai ottaa käyttöön valitusten sovittelumekanismia ([Alankomaat](#)). Vaikka tiedonsaanti on taattu kaikkien jäsenvaltioiden lainsäädännössä, käytännön esteitä on silti edelleen monissa tapauksissa. [Romaniassa](#) kansallisten viranomaisten suorittama säännöllinen seuranta on paljastanut eroavuuksia lainsäädännön täytäntöönpanossa hallinnossa. Julkiset elimet eivät ole myöskään riittävästi korostaneet läpinäkyvyysvaatimusten merkitystä, ja niiden noudattaminen on heikointa paikallisviranomaisten keskuudessa. [Kroatiassa](#) on tullut esiin puutteita tietosuojavaltuutetun päätösten täytäntöönpanossa. [Luxemburgissa](#) herättää edelleen huolta virallisten asiakirjojen saamiseen liittyvien menettelyjen hitaus. [Tanskassa](#) keskustellaan julkisen tiedon saatavuuteen sovellettavista rajoituksista.

### *Toimittajien suojeleminen uhkauksilta ja hyökkäyksiltä*

Tarve varmistaa toimittajien turvallisuus kaikkialla EU:ssa on korostunut, kun tutkittavana on kaksi tuoretta toimittajamurhaa: kreikkalainen Giorgios Karaivaz murhattiin huhtikuussa 2021 ja hollantilainen Peter R. de Vries heinäkuussa 2021. Monet toimittajat joutuvat jatkuvasti uhkausten ja hyökkäysten kohteeksi erityisesti tutkiessaan rikoksia ja korruptiota. [Slovakiassa](#) on tuomittu useita henkilöitä osallisuudesta vuonna 2018 tapahtuneeseen tutkivan toimittajan Ján Kuciakin ja hänen tyttöystävänsä murhaan, ja väitetyt

---

<sup>47</sup> Komissio käynnisti kesäkuussa 2021 rikkomusmenettelyn Unkaria vastaan sen jälkeen kun medianeuvosto oli päättänyt hylätä radiotaajuuksien käyttöä koskevan Klubrádióin hakemuksen.

toimeksiantajan oikeudenkäynti on meneillään. [Maltassa](#) on saatu päätökseen tutkivan toimittajan Daphne Caruana Galizian vuonna 2017 tapahtunutta murhaa koskeva julkinen tutkimus. Murhaan liittyvä rikosoikeudenkäynti on ollut monivaiheinen.

Euroopan neuvoston foorumilla journalismin suojelun ja toimittajien turvallisuuden edistämiseksi julkaistiin vuonna 2020 tähän mennessä eniten hälytyksiä: niiden määrä kasvoi vuoteen 2019 verrattuna 40 prosenttia.<sup>48</sup> Myös Mapping Media Freedom -alustalla<sup>49</sup> seurattiin vuonna 2020 yhteensä 280 tapausta, joissa tiedotusvälineiden vapautta oli loukattu ja joiden kohteena oli 908 henkilöä tai mediayhteisöä 23 jäsenvaltiossa. Tapauksiin liittyi häirintää tai henkistä väkivaltaa, oikeustoimilla uhkailua, fyysistä väkivaltaa, omaisuuteen kohdistuvia hyökkäyksiä, vihapuhetta, herjaukset ja sensuuria. Fyysisistä hyökkäyksistä on raportoitu erityisesti julkisten mielenosoitusten yhteydessä, ja [Ranskassa](#), [Saksassa](#), [Kreikassa](#) ja [Puolassa](#) toimittajat ovat joutuneet aggressioiden kohteeksi sekä mielenosoittajien että joissain tapauksissa myös poliisin taholta. Verkkouhkailu lisääntyy kaikkialla EU:ssa, ja kohteena ovat erityisesti naispuoliset ja vähemmistötaustaiset toimittajat. Tilanne on erityisen huolestuttava, kun tällaisia hyökkäyksiä käynnistävät poliitikot tai vaikutusvaltaiset julkisuuden henkilöt. Esimerkiksi [Sloveniassa](#) on ollut useita merkittäviä tapauksia, joissa poliitikot ovat kohdistaneet toimittajiin verkkohäirintää ja uhkailua. [Portugalissa](#) tutkinnan kohteena on ilman tuomioistuimen määräystä toteutettu poliisi-valvonta, jonka tarkoituksena oli selvittää toimittajan tietolähteet. [Italiassa](#) äskettäin annettu hälytys koskee useiden muuttoliikekysymyksiä käsittelevien toimittajien väitettyä salakuuntelua osana yleisten syyttäjien tutkintaa, joka koskee kansalaisjärjestöjen ja ihmiskauppioiden välisiä suhteita.

Useissa jäsenvaltioissa on käytössä mekanismeja, jotka tarjoavat apua tarvitseville toimittajille käytännön tukea. [Alankomaiden](#) ”PersVeilig” -hanketta, jonka tarkoituksena on vähentää toimittajiin kohdistuvia uhkauksia, väkivaltaa ja aggressioita, tarkistettiin vuonna 2021, ja esitettiin ehdotuksia sen kehittämiseksi. [Italiassa](#) vuonna 2017 perustettu koordinoitikeskus, joka käsittelee toimittajiin kohdistuvia tekoja, on arvioitu EU:n tasolla edelleen parhaaksi käytännöksi. Myös muissa jäsenvaltioissa harkitaan uusien lainsäädännöllisten takeiden käyttöönottoa toimittajien suojelemiseksi. [Suomessa](#) hallitus suunnittelee rikoslakiin muutoksia, jotka helpottaisivat syytteen nostamista laittomien uhkausten ja haavoittuvassa asemassa olevien uhrien, kuten freelance-toimittajien, maalittamisen perusteella. Lisäksi on tarkoitus ankaroittaa sukupuoleen liittyvistä rikoksista määrättäviä seuraamuksia, jotta voidaan puuttua vihapuheeseen naispuolisia toimittajia kohtaan. Myös [Ruotsissa](#) pyritään parantamaan toimittajien suojelua osana käynnissä olevaa uudelleentarkastelua, joka koskee eräiden yhteiskunnan kannalta elintärkeiden toimintojen rikosoikeudellista suojaa.

Useissa jäsenvaltioissa aiheuttavat vakavaa huolta strategiset häirintätarkoituksessa nostetut kanteet. Kyseessä on erityisesti toimittajia ja muita yleisen edun suojaamiseen osallistuvia tahoja vastaan käytetty häirinnän muoto, johon usein liittyy fyysiseen turvallisuuteen kohdistuvaa uhkailua. Esimerkiksi [Kroatiassa](#) häirintätarkoituksessa nostettujen kanteiden laajamittainen käyttö on vaikuttanut merkittävästi erityisesti pieniin tai paikallisiin tiedotusvälineisiin sekä freelance-toimittajiin. Muissa maissa, muun muassa [Puolassa](#), uutismediayhteisö on havainnut toimittajiin kohdistuvien oikeudenkäyntien lisääntyvän. Tämä aiheuttaa pelotevaikutuksia, kun toimittajille ja uutishuoneille lähetetään varoituskirjeitä, joiden tarkoituksena on lopettaa kriittinen raportointi tietyistä yrityksistä tai

<sup>48</sup> <https://rm.coe.int/final-version-annual-report-2021-en-wanted-real-action-for-media-freed/1680a2440e>.

<sup>49</sup> [www.mappingmediafreedom.org](http://www.mappingmediafreedom.org)

julkisista laitoksista. Tällainen toiminta näyttää vaikuttavan erityisesti pienempiin uutiskanaviin ja freelancereihin, jolloin itsesensuurin riski on suuri.

### *Pandemian vaikutus tiedotusvälineiden vapauteen ja moniarvoisuuteen*

Euroopan uutismedioilla on ollut ratkaisevan tärkeä merkitys kansalaisille suunnatussa covid-19-pandemiaa koskevassa tiedottamisessa. Faktatarkistettujen tietojen ja uutisten kysyntä on kasvanut huomattavasti, kuten myös audiovisuaalialaa ja mediaa koskevassa komission toimintasuunnitelmassa<sup>50</sup> todetaan. Toisaalta pandemia on aiheuttanut vakavia taloudellisia haasteita sekä media-alalle yleensä että yksittäisille toimittajille ja media-alan työntekijöille.

Useissa maakohtaisissa luvuissa viitataan mediatalojen ennennäkemättömiin tulonmenetyksiin ja rahoitusvarojen puutteeseen tai jopa konkurssiin ja sulkemiseen. Eniten tilanteesta ovat kärsineet alue- ja paikallismediat, minkä seurauksena joissakin jäsenvaltioissa on nyt laajoja alueita, joilta puuttuu paikallinen tiedotusväline. Yksittäisten toimittajien taloudelliset ja työolot ovat heikentyneet useissa jäsenvaltioissa. Työttömyys alalla on lisääntynyt, ja monet media-alan työntekijät ja toimittajat – erityisesti epäsäännöllisissä työsuhteissa olevat ja freelancerit – ovat jääneet vaille tuloja. Kaikki tämä on lisännyt heidän alttiuttaan painostukselle.

Noin puolet jäsenvaltioista on pyrkinyt torjumaan ja lieventämään pandemian vaikutuksia ottamalla käyttöön erityisiä tiedotusvälineiden tukijärjestelmiä, joiden puitteissa lähinnä myönnetään varoja tai avustuksia media-alalle tai joillekin sen alasektoreille. Tällaisiin järjestelmiin on sisällytetty nimenomaisesti paikallismediat muun muassa [Virossa](#), [Ruotsissa](#), [Suomessa](#), [Tanskassa](#), [Alankomaissa](#), [Ranskassa](#) ja [Italiassa](#). Useissa jäsenvaltioissa, kuten [Kyproksessa](#), [Liettuassa](#), [Portugalissa](#) ja [Romaniassa](#), on tuettu sekä tiedotusvälineitä että julkista tiedottamista kohdentamalla valtion mainontaa covid-19-pandemiaan liittyvien tiedotuskampanjojen toteuttamiseen. Joissakin maissa toimittajat ovat voineet saada yleistä työttömyystukea (mm. [Irlannissa](#)), mutta eräissä jäsenvaltioissa freelance-toimittajien tilanne on ollut usein vaikea. Media-alan sidosryhmät ovat suhtautuneet myönteisesti useimpiin näistä toimenpiteistä, mutta myös kyseenalaistaneet eräitä niihin liittyviä näkökohtia, kuten tuen läpinäkyvyyttä ([Malta](#)), myöntämisperusteiden oikeudenmukaisuutta ([Itävalta](#)) tai mahdollista vaikutusta kansalaisten mediaa kohtaan tuntemaan luottamukseen ([Romania](#)).

Pandemian vaikutus tiedotusvälineisiin ja sen lieventämiseksi toteutetut toimenpiteet eivät kuitenkaan rajoitu pelkästään taloudellisiin näkökohtiin. Monet pandemian hillitsemiseksi käyttöön otetut rajoitukset ovat vaikeuttaneet toimittajien työskentelyä ja toisinaan myös heikentäneet heidän mahdollisuuksiaan saada julkista tietoa. Vaikka tällaiset häiriöt tai poikkeukset yleisen tiedonsaantioikeuden toteutumisessa ovat yleensä rajoittuneet aivan pandemian alkuvaiheisiin (esim. [Espanjassa](#) ja [Italiassa](#)), muun muassa [Unkarissa](#) pandemian aikana käyttöön otetuilla hätätoimenpiteillä on kavennettu yleistä tiedonsaantioikeutta niin, että riippumattomien tiedotusvälineiden on vaikeampaa saada julkista tietoa oikea-aikaisesti. Myös toimittajien pääsyä erilaisiin tapahtumiin ja fyysisiin tai verkossa järjestettäviin lehdistötilaisuuksiin on rajoitettu. [Puolassa](#) on vireillä olevan perustuslakivalituksen seurauksena vaara, että oikeutta julkisen tiedon saantiin rajoitetaan entisestään. Lisäksi hallintolaissa säädettyjen määräaikojen kuluminen on pandemian vuoksi keskeytetty, mikä rajoittaa tai viivästyttää julkisen tiedon saantia. [Romaniassa](#) on katsottu, että tietojen toimittamista on lykätty tai siitä on kieltäydytty pandemiaan vedoten, ja tiedonsaantia on rajoitettu viittaamalla tietosuojasääntöihin. Toisaalta esimerkiksi [Liettuassa](#) ja [Alankomaissa](#)

---

<sup>50</sup> COM(2020) 784 final.

toimittajat on vapautettu covid-19-pandemian vuoksi asetetuista matkustuskielloista, jotta he voisivat jatkaa tapahtumien seuranta ja välittää niistä ensi käden tietoja.

### ***3.4 Muut hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset***

Demokratiassa oikeusvaltio perustuu hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan. Sen avulla varmistetaan, että niiden toiminta, yhteistyö ja keskinäinen valvonta on toteutettu siten, että kukin valtioelin käyttää toimivaltaansa toisten valvonnassa kunkin jäsenvaltion poliittisten ja oikeudellisten perinteiden mukaisesti. Myös kansalaisyhteiskunnalla on tässä valvontajärjestelmässä keskeinen tehtävä.

Tässä kohdassa tarkastellaan hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontajärjestelmään liittyvää merkittävää kehitystä. Käsiteltäviä aiheita ovat lakien valmistelu-, täytäntöönpano- ja uudelleentarkasteluprosessit sekä riippumattomien viranomaisten asema oikeusvaltioperiaatteen suojaamisessa. Lähtökohtaisesti on kyse julkishallinnon laadusta ja siitä, miten viranomaiset soveltavat lakia ja panevat täytäntöön tuomioistuinten päätökset. Kun olosuhteet ovat kansalaisyhteiskunnan toiminnan kannalta suotuisat, vallanpitäjien toiminnasta on mahdollista keskustella ja sitä voidaan valvoa. Sen sijaan kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksien kaventuminen on merkki oikeusvaltioon kohdistuvasta uhkasta. Tässä kohdassa esitellään myös covid-19-toimenpiteiden toteuttamista koskevan oikeudellisen järjestelmän kehitystä sekä parlamenttien, perustuslakituomioistuinten, muiden tuomioistuinten ja oikeusasiamiesten asemaa.

#### *Perustuslakiuudistukset ja keskustelut hallitusjärjestelmän osien keskinäisen valvonnan lujittamiseksi*

Edellisessä oikeusvaltiokertomuksessa mainitut perustuslain uudistusprosessit, joiden tarkoituksena on lujittaa hallitusjärjestelmän osien keskinäistä valvontaa, ovat edenneet. [Kyproksessa](#) lakiehdotus, jonka mukaan olisi perustettava erillinen perustuslakituomioistuin, jolle lakien perustuslainmukaisuuden valvonta siirtyisi korkeimmalta oikeudelta, on edennyt parlamentin käsittelyyn. [Maltassa](#) on saatettu päätökseen perustuslakiuudistus, joka koskee jäsenten nimittämistä eräisiin riippumattomiin valiokuntiin. Sen sijaan parlamentin aseman vahvistamista käsittelevään perustuslailliseen valmistelukuntaan liittyvä hanke on edennyt hitaasti. [Luxemburgissa](#) ei ole jatkettu aiemmin ilmoitettua perustuslakiuudistusta. Nyt tarkoituksena on tehdä kohdennettuja tarkistuksia, jotka koskevat tiettyjä aiheita, kuten tuomarineuvostoa. [Alankomaissa](#) on käyty laajaa keskustelua hallitusjärjestelmän osien keskinäisen valvonnan asianmukaisesta toiminnasta sen jälkeen kun lasten hoitotukijärjestelmän täytäntöönpanoa tarkasteltiin parlamentaarisessa tutkinnassa.

Tasapainoisen järjestelmän kehittämiseksi useissa jäsenvaltioissa on kerätty erilaisia näkemyksiä ja asiantuntemusta muun muassa Venetsian komission kaltaisilta kansainvälisiltä asiantuntijaelimiltä. Komissio pitää tätä rakentavana lähestymistapana.

#### *Lainsäädäntömenettelyjen osallistavuus, laatu ja läpinäkyvyys ovat edelleen haaste*

Useissa jäsenvaltioissa pyritään edelleen parantamaan näyttöön perustuvien toimintapolitiikkojen laatimisprosesseja, kuulemista ja sidosryhmien osallistamista, jotta voitaisiin varmistaa, että lainsäädäntö perustuu yhteiskunnassa käytävään laajaan keskusteluun. [Ranskassa](#) toteutettu kansalaisten ilmastopimusta koskeva innovatiivinen hanke on saanut osakseen runsaasti huomiota ja herättänyt kiinnostusta myös muissa jäsenvaltioissa. [Portugalin](#) parlamentti on toteuttanut toimenpiteitä lainvalmistelun läpinäkyvyyden ja lainsäädännön laadun parantamiseksi. [Kreikassa](#) on valmisteilla uusi kehys lakiehdotusten vaikutusten ja laadun tarkastelua varten. Sidosryhmien mukaan lainsäädännön

laatu on parantunut ja parlamentissa viime hetkellä tehtyjen aiheettomien muutosten määrä merkittävästi vähentynyt. [Virossa](#), [Latviassa](#) ja [Itävallassa](#) toteutetaan toimenpiteitä, joilla pyritään parantamaan kansalaisten ja sidosryhmien osallistumista päätöksentekoon. [Espanjassa](#) on hyväksytty uusi, järjestyksessä neljäs avoin hallintosuunnitelma (2020–2024), jonka tarkoituksena on lujittaa yhteyksiä kansalaisten ja viranomaisten välillä ja lisätä kansalaisten osallistumista julkisten toimintapolitiikkojen laatimiseen.

Sidosryhmien kanssa käytävässä vuoropuhelussa on noussut useiden jäsenvaltioiden osalta esiin haasteita sen varmistamisessa, että lainsäädäntöpolitiikkojen osallistavuutta, läpinäkyvyyttä ja laatua koskevia sääntöjä sovelletaan järjestelmällisesti käytännössä. [Slovakiassa](#) sidosryhmät ilmaisivat huolensa siitä, että äskettäin toteutetun perustuslakiuudistuksen pääkohdista ei ole käyty laajaa tietoon perustuvaa keskustelua, ja pahoittelivat etteivät viranomaiset olleet pyytäneet Venetsian komissiolta lausuntoa maan oikeuslaitoksen ja perustuslain uudistamisesta. [Tšekissä](#) on raportoitu monista kiireellisistä menettelyistä, ja sidosryhmät ovat ilmaisseet huolensa siitä, että niitä on käytetty myös muiden kuin pandemian torjuntaan liittyvien säädösten antamiseen. [Ranskassa](#) parlamentin käsiteltävänä olevien nopeutettujen ja kiireellisten menettelyjen määrä on lisääntynyt merkittävästi, mikä vaikuttaa sekä sidosryhmien kuulemiseen että parlamentin työskentelyyn. [Belgiassa](#) korkeimmalla hallinto-oikeudella (*Conseil d'État*) on vaikeuksia antaa lausuntoja lainsäädäntöehdotuksista, koska sen resurssit ovat riittämättömät ja kuulemismääräaikoja on usein lyhennetty.

Joissakin jäsenvaltioissa lainsäädäntöprosessi on herättänyt huolta oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta. [Unkarissa](#) toistuvat äkilliset lainsäädäntömuutokset heikentävät edelleen sääntely-ympäristön ennustettavuutta, ja joissain tapauksissa uuden lainsäädännön hyväksymistähti on entisestään kiihtynyt. [Puolassa](#) käytetään edelleen nopeutettuja menettelyjä myös oikeuslaitoksen merkittäviä rakenneuudistuksia koskevan lainsäädännön hyväksymisessä; esimerkkinä äskettäin tehdyt muutokset korkeinta oikeutta koskevaan lakiin. [Bulgariassa](#) huolenaiheena on edelleen käytäntö, jonka mukaan lainsäädäntöön tehdään merkittäviä muutoksia muuttamalla muita, asiaan liittymättömiä säädöksiä, jolloin voidaan ohittaa julkista kuulemista ja vaikutustenviiväilyä koskevat vaatimukset. [Romaniassa](#) huolenaiheena on edelleen lainsäädännön vakaus ja ennustettavuus, sillä lainsäädäntöä muutetaan usein, minkä seurauksena lait voivat olla keskenään ristiriitaisia. Parlamentti on kuitenkin osoittanut tämän vaalikauden aikana rohkaisevia merkkejä asioiden kehittymisestä parempaan suuntaan.

*Korkeimpia oikeuksia ja perustuslakituomioistuimia koskeva merkittävä kehitys hallintojärjestelmän osien keskinäisen valvonnan alalla*

Korkeimmilla oikeuksilla ja perustuslakituomioistuimilla on hallitusjärjestelmän osien keskinäisen valvonnan alalla keskeinen asema. Joissakin jäsenvaltioissa kehityskulku herättää kuitenkin huolta. [Slovakiassa](#) joulukuussa 2020 toteutetun perustuslakiuudistuksen yhteydessä nimenomaisesti lakkautettiin perustuslakituomioistuimen toimivalta tarkastaa perustuslaillisia säädöksiä. Kyseinen uudistus on nyt vuorostaan perustuslakituomioistuimen käsiteltävänä. [Unkarissa](#) on ilmaistu huolta perustuslakituomioistuimen roolista tuomioistuinten lopullisten päätösten tarkastelussa. Perustuslakituomioistuin toimii tässä täydentävänä muutoksenhakuasteena, joka käsittelee pääasialla samalla tavoin kuin yleiset muutoksenhakuistuimet, vaikka se ei ole osa tätä tuomioistuinjärjestelmää. Käytäntö herättää huolta oikeusvarmuuden toteutumisesta.

Useat viimeaikaiset tapahtumat ovat myös herättäneet huolta EU:n oikeuden ensisijaisuuden periaatteen noudattamisesta. Oikeusvaltioperiaate ja periaate jäsenvaltioiden yhdenvertaisuudesta EU:ssa edellyttävät, että unionin oikeus on ensisijainen kansalliseen



oikeuteen nähden ja että EU:n tuomioistuimen ratkaisut sitovat kaikkia jäsenvaltioiden viranomaisia, myös kansallisia tuomioistuimia. Komissio päätti 9. kesäkuuta 2021 aloittaa rikkomusmenettelyn [Saksaa](#) vastaan unionin oikeuden ensisijaisuuden periaatteen loukkaamisen vuoksi Saksan perustuslakituomioistuimen 5. toukokuuta 2020 antaman tuomion<sup>51</sup> vuoksi. [Puolassa](#) on vedottu kyseiseen tuomioon, kun on haluttu kiistää EU:n tuomioistuimen toimivalta ratkaista oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevia asioita. Maan hallitus on vaatinut Puolan perustuslakituomioistuinta toteamaan, että Puolan perustuslaki on ensisijainen unionin oikeuteen nähden. Perustuslakituomioistuin katsoi 14. heinäkuuta 2021 antamassaan tuomiossa<sup>52</sup>, että EU:n tuomioistuimen määräämät Puolan tuomioistuinten organisaatiota koskevat väliuimet eivät ole yhteensopivia Puolan perustuslain kanssa. Puolan korkeimman oikeuden ensimmäinen presidentti puolestaan kumosi 16. heinäkuuta 2021<sup>53</sup> asetuksen, joka koski EU:n tuomioistuimen aiemman määräyksen täytäntöönpanoa. Määräyksen mukaan korkeimman oikeuden kurinpitajaoston toiminta olisi pitänyt keskeyttää tuomareita koskevien kurinpitomenettelyjen osalta. [Ranskassa](#) on herättänyt huolta korkeimman hallinto-oikeuden (*Conseil d'État*) antaman, tietojen säilyttämistä koskevan ratkaisun yhdenmukaisuus EU:n oikeusjärjestyksen kanssa.<sup>54</sup> [Romanian](#) perustuslakituomioistuin ei hyväksynyt päätöksessään EU:n tuomioistuimen ennakkoratkaisussa esitettyjä havaintoja ja kyseenalaisti unionin oikeuden ensisijaisuuden. Tämä voi muodostaa merkittävän esteen tuomioistuimille, joiden on omissa ratkaisuisaan sovellettava ennakkoratkaisussa esitettyjä EU:n vaatimuksia.

#### *Oikeusasiamiehen ja kansallisten ihmisoikeuselimien keskeinen asema*

Oikeusasiamiehellä ja kansallisilla ihmisoikeuselimillä on merkittävä asema hallitusjärjestelmän osien keskinäisessä valvontajärjestelmässä, sillä niiden tehtävänä on puolustaa oikeutta hyvään hallintoon ja oikeudenmukaiseen kohteluun ja todeta perusoikeuksien loukkaaminen. [Alankomaissa](#) oikeusasiamies oli ensimmäisiä tahoja, joka ilmoitti hallintoviranomaisille lasten hoitotukien takaisinperintään liittyvästä epäoikeudenmukaisesta kohtelusta. Oikeusasiamies on sittemmin arvostellut hallitusta jatkotoimien puutteesta. [Kreikassa](#) on vahvistettu oikeusasiamiehen toimiston valtuuksia tutkia erityisesti lainvalvontaviranomaisten päätöksiin liittyvää mielivaltaisuutta. Oikeusasiamies on puuttanut perusoikeuksien loukkauksiin<sup>55</sup>. [Maltassa](#) toteutetulla perustuslakiuudistuksella on vahvistettu oikeusasiamiehen nimittämistä, virasta pidättämistä ja erottamista koskevia sääntöjä. Niitä aletaan soveltaa uuteen oikeusasiamieheen, jonka nimitysprosessi on kesken.

Eräissä jäsenvaltioissa oikeusasiamiehen nimittäminen ja erottaminen on aiheuttanut poliittisia ja oikeudellisia kiistoja. [Puolassa](#) oikeusasiamiehellä oli edelleen keskeinen rooli oikeusvaltion puolustajana. Viimeisen viranhaltijan toimikausi päättyi vuonna 2020, mutta hän jäi hoitamaan tehtävää, koska seuraajasta ei päästy poliittiseen yhteisymmärrykseen. Eroava oikeusasiamies hoiti tehtävää heinäkuuhun 2021 saakka, jolloin

<sup>51</sup> Liittovaltion perustuslakituomioistuimen tuomio 5.5.2020, 2 BvR 859/15.

<sup>52</sup> Asia P 7/20, korkeimman oikeuden kurinpitajaoston nostama kanne.

<sup>53</sup> [https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current\\_events](https://www.sn.pl/en/actualities/SitePages/Actualities.aspx?ItemSID=31-0d89abd2-8bba-4029-999a-feb44dcfa88b&ListName=current_events).

<sup>54</sup> Kyseisessä tuomiossa *Conseil d'État* viittaa unionin tuomioistuimen ratkaisujen sitovuuteen, mutta hylkää kuitenkin hallituksen pyynnön tutkia, voisiko unionin tuomioistuimen ratkaisu loukata annetun toimivallan periaatetta ja unionin ja sen jäsenvaltioiden välistä toimivallanjakoa; tällainen pyyntö on jo itsessään ongelmallinen.

<sup>55</sup> Oikeusasiamies on tutkinut erityisesti lisääntyviä väitteitä ulkorajoilla tapahtuvasta siirtolaisten käännättämisestä.

perustuslakituomioistuimen päätös ja parlamentin menettely viittasivat siihen, että tehtävään voidaan nimittää henkilö, jolla on kannatusta yli puoluerajojen.<sup>56</sup> [Romanian](#) perustuslakituomioistuin katsoi, että parlamentin päätös erottaa edellisen vaalikauden aikana nimitetty oikeusasiamies oli perustuslain vastainen, ja henkilö palasi tehtäviinsä.

#### *Kansalaisyhteiskunnan järjestöt oikeusvaltion keskeisenä toimijana*

Useimmissa jäsenvaltioissa kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristö on kannustava ja tukeva ja sitä pidetään edelleen avoimena.<sup>57</sup> Joissakin jäsenvaltioissa viranomaiset ovat myös antaneet kansalaisyhteiskunnan organisaatioille lisää rahoitustukea. [Virossa](#) on laadittu vuodet 2021–2024 kattava uusi hallitusohjelma, jonka avulla on määrää jatkua strategisen kumppanuuden rakentamista kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja julkisten instituutioiden välillä. Useissa jäsenvaltioissa kansalaisyhteiskunta panostaa aiempaa enemmän oikeusvaltiota koskevaan ruohonjuuritason työhön.

Joissakin jäsenvaltioissa kansalaisyhteiskunnan organisaatiot joutuvat kuitenkin kohtaamaan vakavia haasteita. Esimerkkeinä voidaan mainita viranomaisten tahalliset uhkaukset, muun muassa rahoitukseen liittyvien rajoitusten tai valvontatoimien muodossa, tai riittämätön suoja fyysisiä tai suullisia hyökkäyksiä, mielivaltaisia päätöksiä ja häirintätarkoituksessa nostettuja kanteita vastaan tai kansalaisyhteiskunnan toiminnan takaavien perusoikeuksien suojan heikentäminen. Esimerkiksi [Unkarissa](#) hallitukseen kriittisesti suhtautuviin kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin kohdistuu edelleen paineita, ja vaikka ulkomaista rahoitusta saavien kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden läpinäkyvyyttä koskeva laki kumottiin asiaa koskevan EU:n tuomioistuimen tuomion seurauksena, käyttöön on otettu uusia toimenpiteitä. [Puolassa](#) hallitukseen kriittisesti suhtautuvat kansalaisjärjestöt ovat joutuneet viranomaisten ja virkamiesten häirinnän ja pelottelun kohteeksi. [Kreikassa](#) turvapaikka- ja maahanmuuttoasioita ja sosiaalista osallisuutta käsittelevien kansalaisjärjestöjen rekisteröintiprosessi herättää edelleen kysymyksiä. Vaikka jonkinlaista edistymistä on tapahtunut, rekisteröintiin liittyvät haasteet herättävät huolta myös [Kyproksessa](#). [Maltassa](#) kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ovat ilmaisseet huolensa uusista varainkeruusäännöistä, jotka vaikeuttaisivat niiden toiminnan harjoittamista. [Slovakiassa](#) viranomaisten ja poliitikkojen sanalliset hyökkäykset aktivisteja ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioita vastaan sekä sukupuolten tasa-arvoa edistävien organisaatioiden julkisen rahoituksen supistaminen herättävät huolta kansalaisyhteiskunnan demokraattisen roolin kunnioittamisesta. [Ranskassa](#) ja [Espanjassa](#) huolenaiheena on yleistä turvallisuutta koskevan lainsäädännön vaikutus kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden toimintaan, kun kyseessä on sananvapaus ja tiedonvälityksen vapaus sekä oikeus osoittaa mieltään.

#### *Covid-19-pandemian vaikutus hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan ja julkiseen keskusteluun*

Covid-19-pandemiaan liittyviä toimenpiteitä, myös perusoikeuksien rajoituksia, on hyväksytty erilaisten oikeudellisten järjestelmien puitteissa. Näitä ovat olleet perustuslakiin perustuva hätätilanteen järjestelmä, erityisesti pandemiaa varten käyttöön otettu uusi hätätilanteen järjestelmä tai kansanterveyslainsäädäntö – tai sitten käytössä ei ole ollut mitään erityistä järjestelmää. Näitä oikeudellisia puitteita on monissa tapauksissa muutettu ajan mittaan. Esimerkiksi [Alankomaissa](#) ja [Ruotsissa](#) asianomaisia järjestelmiä on vahvistettu sen

<sup>56</sup> Puolan perustuslain mukaan parlamentti nimittää oikeusasiamiehen viiden vuoden toimikaudeksi. Perustuslakituomioistuin katsoi olevan perustuslain vastaista, että oikeusasiamies hoitaisi tehtäviään kauemmin kuin perustuslaissa säädetyn 5 vuoden toimikauden ajan.

<sup>57</sup> Valtiosta riippumattoman CIVICUS-järjestön arviointi, jossa käytetään viisiportaista asteikkoa: avoin, kavennettu, estetty, sorrettu ja suljettu.

varmistamiseksi, että rajoittavat toimenpiteet perustuvat vankkaan oikeusperustaan. [Belgiassa](#) taas on hyväksytty ns. pandemialaki, joka muodostaa uuden oikeusperustan hätätilanteen toimenpiteille. Monissa jäsenvaltioissa on tarkastettu hätätilanteen järjestelmien ja kansanterveyslainsäädännön perustuslainmukaisuus. [Slovakiassa](#) perustuslakituomioistuimien tarkasti hätätilajärjestelmän perustuslainmukaisuuden silloin kun se otettiin käyttöön ja kun sitä myöhemmin jatkettiin, ja totesi sen olevan perustuslain mukainen. Useimmissa jäsenvaltioissa poikkeusoloille on määritetty päättymisajankohta, ja monet niistä ovat päättyneet keväällä 2021 tai ovat päättymässä.

Parlamentin suorittama jatkuva demokraattinen valvonta on ilmennyt siinä, että hätätilajärjestelmien jatkamisesta on keskusteltu säännöllisesti. Yksittäisten covid-19-toimenpiteiden parlamentaarinen valvonta on sen sijaan vaihdellut. [Italiassa](#) kaikki poikkeusoloihin liittyvät hallituksen lakiasetukset ovat tulleet voimaan välittömästi, mutta parlamentin on täytynyt vahvistaa ne laeiksi 60 päivän kuluessa. [Suomessa](#) kaikille hätätoimenpiteille on saatava eduskunnan hyväksyntä, minkä lisäksi oikeuskansleri ja perustuslakivaliokunta tutkivat niiden perustuslainmukaisuuden. [Portugalissa](#) perustettiin tilapäinen parlamentaarinen valiokunta, jonka tehtävänä on seurata pandemian vuoksi toteutettuja toimenpiteitä. Hallituksen on myös raportoitava kustakin poikkeustilasta, jotta parlamentti voi suorittaa jälkikäteisvalvontaa.

Monissa jäsenvaltioissa covid-19-toimenpiteiden parlamentaarista valvontaa on ajan mittaan tehostettu. [Saksassa](#) parlamentaarista valvontaa on tehostettu ottamalla käyttöön vakioimuotoinen luettelo toimenpiteistä, jotka voidaan toteuttaa asetuksella. [Itävallassa](#) on vaadittu, että parlamentin on vahvistettava rajoittavammat asetukset ennen niiden voimaantuloa, ja että niiden voimassaoloaika on rajoitettava. Myös kuulemisvelvoitteita on tiukennettu. [Kroatian](#) parlamentti on vaatinut saada raportin covid-19-toimenpiteistä kolmesti vuodessa. [Tanskassa](#) annettiin helmikuussa 2021 uutta lainsäädäntöä, jolla vahvistettiin parlamentaarista valvontaa muun muassa asettamalla parlamentaarinen valiokunta, jonka tehtävänä on tarkastella täytäntöönpanoasetuksia.

Pandemia on vaikuttanut myös parlamenttien toimintaan, mutta useimmat niistä ovat mukauttaneet työjärjestystään varmistukseksi, että parlamentaarinen keskustelu, äänestykset ja asianmukainen edustus voivat jatkua myös silloin kun säännöt rajoittavat läsnäolevien henkilöiden määrää ja kun parlamentin jäsenet joutuvat jäämään omaehtoiseen eristykseen. Joissakin jäsenvaltioissa oli jo käytössä kehittyneet tietotekniset alustat, jotka helpottivat siirtymistä uusiin työskentelytapoihin. Näin oli muun muassa [Latviassa](#).

Covid-19-toimenpiteiden laillisuuden, oikeutuksen ja oikeasuhteisuuden tarkistaminen tuomioistuimissa on ollut olennainen vastapaino hallitusten valtuuksille tehdä päätöksiä, jotka voivat vaikuttaa suhteettomasti kansalaisten perusoikeuksiin. [Virossa](#) kaikissa covid-19-pandemiaan liittyvissä hallituksen asetuksissa on tiedot siitä, miten niihin voidaan hakea muutosta oikeudellisesti, ja kansalaiset ovatkin vieneet hallintotuomioistuimien käsiteltäväksi useita niihin liittyviä asioita. [Saksassa](#) toimenpiteille on tehty kattava oikeudellinen tarkastus ensisijaisesti osavaltioiden ylemmissä hallintotuomioistuimissa ja perustuslakituomioistuimissa. Vuoden 2020 loppuun mennessä oli kirjattu yli 6 000 kannetta. [Ranskan](#) korkein hallinto-oikeus (*Conseil d'État*) on antanut useissa kiireellisissä menettelyissä ratkaisuja, joissa torjutaan hallituksen tapa hoitaa pandemiaa ja määrätään erilaisia toimenpiteitä tai keskeytetään erityisesti perusoikeuksia koskevien säädösten soveltaminen. [Puolassa](#) tuomioistuimet ovat pitäneet tiettyjä toimenpiteitä lainvastaisina, sillä Puolan perustuslaissa säädetään nimenomaisesti, että perusoikeuksia ja -vapauksia voidaan rajoittaa ainoastaan poikkeusoloissa (joita ei ole todettu).

Riippumattomat viranomaiset ovat koko pandemian ajan arvioineet aktiivisesti yksittäisten toimien vaikutusta perusoikeuksiin ja antaneet tarvittaessa huomautuksia muille viranomaisille. [Ranskassa](#) kansallinen ihmisoikeuskomissio on tarkastellut covid-19-toimenpiteitä ja julkaissut useita lausuntoja. [Liettuassa](#) parlamentin oikeusasiamiehet ovat arvioineet hätätoimenpiteitä perusoikeuksien ja -vapauksien kannalta. [Irlannin](#) ihmisoikeus- ja tasa-arvokomissio on suosittanut, että covid-19-toimenpiteiden voimassaoloa olisi jatkettava lyhyemmän aikaa kerrallaan ja että pidennysten enimmäisaika olisi täsmennettävä laissa.

Pandemia on vaikuttanut kansalaisyhteiskunnan organisaatioihin paitsi liikkumis- ja kokoontumisvapauden rajoitusten myös rahoituksen osalta. Kansalaisyhteiskunnan osallistuminen covid-19-toimenpiteiden suunnitteluun ja täytäntöönpanoon on ollut yleisesti hyvin vähäistä. [Itävallassa](#) hallitus pyrki kehittämään edelleen vuoropuhelua kansalaisyhteiskunnan kanssa muun muassa pyytämällä kommentteja pandemian aikana myönnetystä tuesta.

Joissakin jäsenvaltioissa kokemus on jo herättänyt pohdintaa (perustuslakiin tehtävistä) muutoksista, jotta tuleviin kriiseihin voitaisiin valmistautua paremmin. [Suomessa](#) perustuslakivaliokunta on pyytänyt poikkeustilasääntelyn perusteellista tarkastusta sitten kun pandemia on ohi. [Ruotsissa](#) on tarkoitus asettaa tutkintavaliokunta selvittämään, olisiko perustuslakiin lisättävä säännöksiä rauhanajan poikkeustilan varalta. [Italian](#) senaatti on ehdottanut, että molempien kamarien jäsenistä koottaisiin erityinen neuvoa-antava valiokunta, jotta voitaisiin varmistaa parlamentin keskeinen rooli poikkeustilanteissa. [Unkarissa](#) rajoitetaan perustuslakimuutoksella hallituksen toimivaltaa erityisten sääntelyjärjestelmien osalta heinäkuusta 2023 alkaen. Nykyinen perustuslaillinen hätätilajärjestely, joka antaa hallitukselle laajat valtaoikeudet, pysyy voimassa kunnes hallitus lopettaa sen.

#### **4. OIKEUSVALTIOPERIAATETTA KOSKEVA KEHITYS JA TOIMET EU:N TASOLLA**

Oikeusvaltioperiaate on ollut myös kuluneen vuoden aikana Euroopan unionin asialistalla korkealla sijalla. Ensimmäisen oikeusvaltiokertomuksen julkaiseminen syyskuussa 2020 herätti Euroopan parlamentissa ja neuvostossa vilkasta keskustelua. Kertomusta käsiteltiin myös kansalaisyhteiskunnan ja jäsenvaltioiden, muun muassa kansallisten parlamenttien, kanssa. Näiden EU:n tason tapahtumien voidaan katsoa asteittain vakiinnuttaneen oikeusvaltioprosessia eri akseleilla, joita ovat toimielinten välinen vuoropuhelu, vuoropuhelu jäsenvaltioiden kanssa ja niiden kesken, vuoropuhelu sidosryhmien kanssa sekä kansainvälinen yhteistyö. Samaan aikaan työ oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi on jatkunut myös EU:n tuomioistuimessa, minkä lisäksi komissio on rikkomusmenettelyjen avulla täyttänyt tehtävänsä perussopimusten valvojana. Myös oikeusvaltiovälineistöä on kehitetty edelleen sopimalla EU:n talousarvion suojaamiseen liittyvästä yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä.

##### *Toimielinten välisten toimien tehostaminen*

Yksi oikeusvaltiokertomuksen keskeisistä tavoitteista on ollut lisätä tietoisuutta oikeusvaltiokysymyksistä ja edistää niitä koskevaa avointa keskustelua jäsenvaltioiden kesken. Kuten vuoden 2020 kertomuksessa todetaan<sup>58</sup>, neuvoston oman vuotuisen oikeusvaltiovuoropuhelun uudistaminen vuonna 2019 johti laajaan yhteisymmärrykseen siitä,

---

<sup>58</sup> Oikeusvaltiokertomus 2020, s. 25.

että tätä vuoropuhelua olisi lujitettava komission kertomuksen pohjalta. Tämän seurauksena EU:n neuvoston puheenjohtajamaa järjesti syksyllä 2020 kaksivaiheisen prosessin, johon sisältyi horisontaalinen keskustelu oikeusvaltioon liittyvästä yleisestä kehityksestä sekä oikeusvaltiokertomukseen perustuvia erillisiä maakohtaisia keskusteluja, joissa keskityttiin aluksi viiteen jäsenvaltioon<sup>59</sup>. Maakohtaista vuoropuhelua jatkettiin keväällä 2021 viiden muun jäsenvaltion<sup>60</sup> kanssa. Näin on syntynyt yleisten asioiden neuvostossa vuosittain käytävä keskustelukierros. Nykyinen puheenjohtajavaltio on ilmoittanut jatkavansa näitä toimia vuoden 2021 jälkipuoliskolla. Neuvostossa tähän mennessä käydyt keskustelut ovat osoittaneet, että jäsenvaltiot ovat kiinnostuneita keskustelemaan kehityksestä ja parhaista käytännöistä ja edistämään osaltaan ongelmien ennaltaehkäisyä osallistavalla ja rakentavalla tavalla. Samaan aikaan neuvoston eri kokoonpanoissa on vaihdettu näkemyksiä oikeusvaltioon liittyvistä temaattisista kysymyksistä ja vaihdettu niihin liittyviä parhaita käytäntöjä.

Euroopan parlamentilla on yhä tärkeämpi rooli oikeusvaltiota koskevan keskustelun käynnistäjänä unionin tasolla. Parlamentti hyväksyi lokakuussa 2020 päätöslauselman, jossa se kehotti komissiota ja neuvostoa aloittamaan neuvottelut toimielinten välisestä sopimuksesta unionin arvojen lujittamiseksi.<sup>61</sup> Komissio suhtautui päätöslauselmaan myönteisesti. Se on Euroopan parlamentin kanssa täysin samaa mieltä siitä, että on tärkeää vahvistaa EU:n valmiuksia valvoa ja pitää yllä unionin yhteisiä arvoja. Vuosittain laadittavalla oikeusvaltiokertomuksella on tässä suhteessa suuri merkitys, koska siinä käsiteltävät kysymykset vaikuttavat suoraan myös muihin unionin arvoihin, kuten demokratiaan ja perusoikeuksiin. Tämä liittyy myös eurooppalaisen demokratian toimintasuunnitelmaan, perusoikeuskirjan tukemiseen ja tasa-arvunionin edistämiseen. Toimielinten välinen oikeusvaltioperiaatetta koskeva vuoropuhelu olisi nähtävä osana tätä laajempaa kokonaisuutta, ja se kehittyy tulevina vuosina edelleen. Euroopan parlamentti antoi päätöslauselmassaan vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksesta myönteisen arvion, mutta toisti aiemmat parannusehdotuksensa varsinkin maakohtaisten suositusten sisällyttämisestä kertomukseen.<sup>62</sup> Komissio suhtautuu päätöslauselmaan myönteisesti ja ottaa sen tarkoin huomioon tulevien kertomusten valmistelussa. Komissio on edelleen sitoutunut syventämään vuoropuhelua Euroopan parlamentin kanssa.

Euroopan parlamentti on kuluneen vuoden mittaan antanut päätöslausemia oikeusvaltiotilanteesta tietyissä jäsenvaltioissa: Bulgariassa, Maltassa ja Puolassa.<sup>63</sup> Euroopan parlamentin kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokuntaan (LIBE) kuuluvalla demokratiaa, oikeusvaltion periaatetta ja perusoikeuksia käsittelevällä seurantaryhmällä<sup>64</sup> on ollut merkittävä rooli oikeusvaltiokeskustelun syventämisessä Euroopan parlamentissa. Seurantaryhmässä on vaihdettu näkemyksiä Bulgarian, Maltaan, Puolan, Slovakian ja

<sup>59</sup> Belgia, Bulgaria, Tšekki, Tanska ja Viro.

<sup>60</sup> Saksa, Kreikka, Espanja, Ranska ja Irlanti. Maat valitaan vuoropuheluun yleensä protokollajärjestyksessä, paitsi että Saksa korvasi puheenjohtajakaudellaan Viron.

<sup>61</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 7. lokakuuta 2020 demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan EU:n järjestelmän perustamisesta.

<sup>62</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselma 24. kesäkuuta 2021 komission oikeusvaltiokertomuksesta 2020 (2021/2025(INI)).

<sup>63</sup> Euroopan parlamentin päätöslauselmat 8. lokakuuta 2020 Bulgariasta, P9\_TA(2020)0264; 29. huhtikuuta 2021 Daphne Caruana Galizian murhasta ja oikeusvaltioperiaatteesta Maltassa, P9\_TA(2021)0148; ja 17. syyskuuta 2020 Puolasta, P9\_TA(2020)0225.

<sup>64</sup> Ryhmä seuraa demokratiaan, oikeusvaltioon ja perusoikeuksiin kohdistuvia uhkia sekä korruptiontorjuntaa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Sen tehtävänä on laatia LIBE-valiokunnalle ehdotuksia erityisistä toimista, kuten sidosryhmien kanssa järjestettävistä kokouksista, kuulemisista ja tutustumismatkoista, sekä tehdä päätöslauselma- ja mietintöehdotuksia koskevia esityksiä.

Slovenian tilanteesta, eräästä Belgiaan liittyvästä yksittäistapauksesta ja kansalaisyhteiskunnan toimintamahdollisuuksista EU:ssa. Seurantaryhmä on myös seurannut aktiivisesti covid-19-pandemiaan liittyvien toimenpiteiden tilannetta unionissa.<sup>65</sup>

Oikeusvaltioperiaatetta koskevaan vuoropuheluun ovat EU:n tasolla osallistuneet myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea perusoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta käsittelevän ryhmän<sup>66</sup> ja alueiden komitea kansalaisuutta, hallintoa, institutionaalisia ja ulkoasioita käsittelevän valiokunnan (CIVEX)<sup>67</sup> kautta.

#### *Jäsenvaltioiden kanssa käytävän vuoropuhelun vahvistaminen*

Vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen julkaisemisen jälkeen on erityisesti pyritty luomaan sen puitteissa yhteyksiä jäsenvaltioihin. Kansallisilla parlamenteilla on poliittisella tasolla keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämisessä sekä lainsäätäjänä että toimeenpanovallan valvojina. Komissio<sup>68</sup> on vierailut kuluneen vuoden aikana useimmissa kansallisissa parlamenteissa esittelemässä vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen laatimismenetelmää ja maakohtaisia havaintoja ja keskustelemassa niistä.

Lisäksi komissio on järjestänyt kahdenvälisesti sekä poliittisen tason vuoropuheluita että teknisiä kokouksia kerätäkseen tietoa keskeisten uudistusten etenemisestä osana vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen havaintoihin liittyviä jatkotoimia. Tällainen yhteydenpito on rajoittunut tänä ensimmäisenä vuonna muutamaaan jäsenvaltioon, mutta jatkossa sitä voitaisiin lisätä.

Oikeusvaltioasioiden yhteysviranomaisten verkosto, jossa ovat edustettuina kaikki jäsenvaltiot, on kokoontunut edelleen säännöllisesti. Verkosto perustettiin alun perin helpottamaan oikeusvaltiomekanismin ja siihen liittyvän menetelmän käyttöönottoa, mutta nyt se toimii yhä useammin komission ja jäsenvaltioiden yhteisenä viestintäkanavana oikeusvaltiokertomuksen valmisteluun liittyvissä asioissa. On myös kaavailtu, että verkoston kokouksissa voitaisiin nykyistä enemmän vaihtaa hyviä käytäntöjä ja tietoa jäsenvaltioissa suunnitelluista oikeusvaltiouudistuksista teknisellä tasolla.

#### *Sidosryhmien kanssa kansallisella ja EU:n tasolla käytävän vuoropuhelun vahvistaminen*

Kansalaisyhteiskunta on EU:n keskeinen kumppani vahvemman eurooppalaisen oikeusvaltiokulttuurin edistämiseksi. Komissio järjesti kertomuksen valmistelua varten kokouksia, joissa keskusteltiin oikeusvaltioon liittyvästä kehityksestä eri sidosryhmien, kuten eurooppalaisten verkostojen, kansallisten ja eurooppalaisten kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja ammattialajärjestöjen kanssa.<sup>69</sup> Kansalaisyhteiskunnan organisaatiot toimittivat myös runsaasti kirjallisia kannanottoja kertomuksen laatimista varten.<sup>70</sup>

Neuvoston puheenjohtajamaa Portugali järjesti toukokuussa 2021 Coimbrassa ensimmäisen oikeusvaltioperiaatetta käsittelevän korkean tason konferenssin, johon osallistui Euroopan

<sup>65</sup> LIBE-valiokunnan demokratiaa, oikeusvaltion periaatetta ja perusoikeuksia käsittelevän seurantaryhmän toimintakertomus, 16.6.2021.

<sup>66</sup> Perusoikeuksia ja oikeusvaltioperiaatetta käsittelevä ryhmä on talous- ja sosiaalikomitean horisontaalinen elin, joka tarjoaa Euroopan kansalaisyhteiskunnan organisaatioille foorumin, jossa ne voivat kokoontua ja vaihtaa näkemyksiä perusoikeuksien, demokratian ja oikeusvaltion tilasta jäsenvaltioissa.

<sup>67</sup> CIVEX-valiokunnan vastuualueeseen taas kuuluvat perustuslailliset asiat sekä hallinto, parempi sääntely ja toissijaisuus- ja oikeasuhteisuusperiaatteet.

<sup>68</sup> Komissiota edustivat näissä tapaamisissa varapuheenjohtaja Jourová tai komissaari Reynders.

<sup>69</sup> Mm. kansalaisjärjestöjen ihmisoikeus- ja demokratiaverkosto, perusoikeusvirasto, EuroCommerce, Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto (ENNHRI), Civil Society Europe ja Transparency International.

<sup>70</sup> <https://ec.europa.eu/info/files/2021-rule-law-report-stakeholder-contributions>

komission lisäksi päätöksentekijöitä sekä kansalaisyhteiskunnan järjestöjen, Euroopan oikeudellisten verkostojen ja tiedemaailman edustajia sekä toimittajia. Konferenssissa tarkasteltiin Euroopassa oikeusvaltioperiaatteen edistämiseksi toteutettuja toimia ja kiinnitettiin huomiota erityisesti kansalaisyhteiskunnan rooliin, oikeusvaltiokysymyksistä tiedottamisen haasteisiin sekä oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen pandemian ja talouden elpymisen yhteydessä.

Kansalaisyhteiskunnan vahva osallistuminen tämän toisen oikeusvaltiokertomuksen valmisteluun on tuonut kansalaisyhteiskunnan organisaatioille tunnustusta kansallisella tasolla ja vahvistanut entisestään yhteyksiä ja verkostoja yli rajojen. Komissio pohtii edelleen tapoja innostaa kansalaisyhteiskuntaa, ammattialajärjestöjä ja muita sidosryhmiä osallistumaan oikeusvaltiokeskusteluun kansallisella ja Euroopan tasolla.

### *Kansainvälisen yhteistyön vahvistaminen*

Oikeusvaltioperiaate on EU:lle tärkeä teema myös sen rajojen ulkopuolella. Euroopan unioni puolustaa vankkumatta ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltiota kaikkialla maailmassa YK:n peruskirjaan ja kansainväliseen oikeuteen, myös kansainväliseen humanitaariseen oikeuteen, sisältyvien yleismaailmallisten arvojen ja periaatteiden pohjalta. Tästä ovat osoituksena muun muassa uusi eurooppalaisen demokratian toimintasuunnitelma vuosiksi 2020–2024<sup>71</sup> ja kestävä kehityksen tavoitteet<sup>72</sup>. EU noudattaa myös jatkossa johdonmukaista toimintatapaa yhteistyössä liittymisneuvotteluja käyvien, mahdollisten ehdokasmaiden ja muiden naapurimaiden kanssa, mutta myös kaikissa ulkosuhteisiin liittyvässä toiminnassa niin kahden- ja monenvälisellä kuin kansainväliselläkin tasolla. EU nostaa oikeusvaltiokysymykset säännöllisesti esiin ihmisoikeuksia koskevassa vuoropuhelussa sekä kumppanimaiden kanssa että monenvälisellä tasolla, erityisesti Yhdistyneissä kansakunnissa.

Oikeusvaltioperiaatteen edistäminen kaikkialla maailmassa tarkoittaa oikeusvaltiokysymyksiin liittyvän yhteistyön lujittamista kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen<sup>73</sup> kanssa. Oikeusvaltiokysymyksiin erikoistuneiden kansainvälisten elinten arvioinnit ovat tuoneet komission analyysiin merkittävän panoksen, ja tiiviimpi yhteistyö ja tietojenvaihto ovat auttaneet komissiota syventämään käsitystään tilanteesta eri jäsenvaltioissa. Teknisen tason yhteyksistä komission yksiköiden ja Euroopan neuvoston eri elinten välillä on tullut säännöllinen osa oikeusvaltiokertomuksen laatimista.<sup>74</sup>

Komissio pyrkii vahvistamaan tätä oikeusvaltiotyön keskeistä osa-aluetta kehittämällä tiiviitä suhteitaan Euroopan neuvostoon ja muihin kansainvälisiin elimiin. Komissio esitteli vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen Euroopan neuvoston parlamentaariselle yleiskokoukselle 26. tammikuuta 2021. Komissio on myös osallistunut Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) järjestämiin tapahtumiin, joissa on esitelty oikeusvaltiomekanismiin liittyviä aiheita ja keskusteltu niistä.

### *Muu oikeusvaltioon liittyvä institutionaalinen kehitys*

EU:n tuomioistuin on kehittänyt edelleen oikeusvaltioperiaatetta koskevaa oikeuskäytäntöään erityisesti sen perussopimuksen vaatimuksen osalta, että jäsenvaltioiden on säädettävä

<sup>71</sup> <https://www.consilium.europa.eu/media/46838/st12848-en20.pdf>.

<sup>72</sup> <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>.

<sup>73</sup> Esimerkiksi Yhdistyneet Kansakunnat, Euroopan neuvosto, Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj).

<sup>74</sup> Esimerkiksi Venetsian komissio, lahjonnan vastainen valtioiden ryhmä GRECO, tuomioiden täytäntöönpano-osasto ja mediaosasto. Yhteistyön tehostamiseksi Euroopan neuvosto on nimittänyt yhteyshenkilön koordinoimaan työtä.

tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.<sup>75</sup> Tuomioistuin on tältä osin selvittänyt, mitä unionin oikeudessa tarkoitetaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevilla takeilla. Kansalliset tuomioistuimet ovat ennakkoratkaisumenettelyn kautta tuoneet oikeusvaltioperiaatteen liittyviä kysymyksiä unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Se onkin antanut ennakkoratkaisuja oikeusvaltioon liittyvistä kysymyksistä, joita ovat esittäneet Maltan, Puolan, Alankomaiden ja Romanian tuomioistuimet. Ratkaisut koskevat erityisesti oikeuslaitoksen nimittämismenettelyjä, eurooppalaisen pidätysmääräyksen täytäntöönpanoa siinä tapauksessa, että jossakin jäsenvaltiossa on havaittu jatkuvia oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyviä ongelmia, tuomareiden kurinpitomenettelyä ja henkilökohtaista vastuuta, erityisen syyttäjäsoston perustamista tuomareiden rikosten käsittelyä varten sekä unionin oikeuden ensisijaisuutta suhteessa kansalliseen lainsäädäntöön.<sup>76</sup>

Komissio on myös hoitanut tehtävänsä perussopimusten valvojana käynnistämällä rikkomusmenettelyjä. Joissakin tapauksissa komissio on pyytänyt Euroopan unionin tuomioistuinta määräämään väli-toimia korjaamattoman vahingon estämiseksi.<sup>77</sup>

Sen lisäksi, että rikkomusmenettelyn avulla voidaan puuttua tiettyihin unionin oikeuden rikkomisiin, Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa määrätään yleisluonteisemmasta menettelystä, jonka tarkoituksena on ylläpitää unionin yhteisiä arvoja, kuten oikeusvaltioperiaatetta. Neuvostossa on vireillä kaksi menettelyä, jotka koskevat sen toteamista, että jossakin jäsenvaltiossa on olemassa selvä vaara unionin arvojen vakavasta loukkaamisesta. Ensimmäisen menettelyn pani vireille komissio Puolaa vastaan vuonna 2017 ja toisen Euroopan parlamentti Unkaria vastaan vuonna 2018. Syyskuussa 2020 komissio antoi neuvostolle selvityksen kyseisiin perusteltuihin ehdotuksiin liittyvästä uusimmasta kehityksestä. Kesäkuussa 2021 neuvosto järjesti kuulemistilaisuudet sekä Unkarin että Puolan kanssa.

Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on EU:n varojen asianmukaisen hallinnoinnin ennakkoodellytys. Sen vuoksi komissio ehdotti toukokuussa 2018, että uutta rahoituskehystä koskeviin komission ehdotuksiin liitettäisiin lainsäädäntöehdotus erityisestä mekanismista EU:n varojen suojaamiseksi riskeiltä, joita oikeusvaltioperiaatteen rikkominen jossakin jäsenvaltiossa voisi aiheuttaa. Asiaa koskeva asetus hyväksyttiin joulukuussa 2020.<sup>78</sup> Komissio on täysin sitoutunut panemaan asetuksen täytäntöön ja valmisteleekin aktiivisesti sen käytännön soveltamista. Komissio on pyytänyt Euroopan parlamentilta ja jäsenvaltioilta kommentteja suuntaviivoista, joissa esitetään yksityiskohtaisemmin, miten komissio aikoo soveltaa asetusta käytännössä. Komissio on myös ryhtynyt seuraamaan mahdollisia

<sup>75</sup> SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdan toinen alakohta.

<sup>76</sup> Edellisen kertomuksen jälkeen annettuja keskeisiä tuomioita ovat tuomio 6.10.2020, komissio v. Unkari, C-66/18, ECLI:EU:C:2020:792; 24.11.2020, AZ (Asiakirjojen väärentäminen), C-510/19, EU:C:2020:953; 17.12.2020, Openbaar Ministerie, C-354/20 PPU ja C-412/20 PPU, ECLI:EU:C:2020:1033; 2.3.2021, A.B. ym., C-824/18, ECLI:EU:C:2021:153; 20.3.2021, Repubblica v Il-Prim Ministru, C-896/19, ECLI:EU:C:2021:311; 18.5.2021, Asociația ‘Forumul Judecătorilor Din România’ v Inspekția Judiciară ym., C-83/19, C-127/19, C-195/19, C-291/19, C-397/19, ECLI:EU:C:2021:393; 15.7.2021, komissio v. Puola, C-791/19 ECLI:EU:C:2021:596.

<sup>77</sup> Ks. erityisesti komission lehdistötiedote IP/21/1524, 31.3.2021. Asia on kirjattu numerolla C-204/21. Tuomioistuin määräsiikin kyseisessä tapauksessa väli-toimia (unionin tuomioistuimen varapresidentin määräys 14.7.2021, komissio v. Puola, C-204/21 R, ECLI:EU:C:2021:593).

<sup>78</sup> Asetus (EU, Euratom) 2020/2092, annettu 16 päivänä joulukuuta 2020, yleisestä ehdollisuusjärjestelmästä unionin talousarvion suojaamiseksi, EUVL L 433I, 22.12.2020, s. 1. Unkari ja Puola ovat riitauttaneet asetuksen Euroopan unionin tuomioistuimessa: ks. asiat C-156/21 (Unkari) ja C-157/21 (Puola).



soveltamistapauksia. Asetusta on sovellettu 1. tammikuuta 2021 alkaen rikkomuksiin, jotka tapahtuvat tuon päivämäärän jälkeen.

Euroopan syyttäjänvirasto EPPO aloitti toimintansa 1. kesäkuuta 2021. Sillä on valtuudet tutkia petoksia ja muita EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia<sup>79</sup>, nostaa niiden perusteella syytteitä ja viedä syylliset oikeuteen. Näin se täydentää Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) työtä.<sup>80</sup> EPPO toteuttaa rikostutkinta- ja syytetoimia sekä hoitaa syyttäjän tehtäviä sen toimintaan osallistuvien jäsenvaltioiden toimivaltaisissa tuomioistuimissa siihen asti, että asia on lopullisesti ratkaistu. Kansallisten oikeuslaitosten toimivuus, jota tässä oikeusvaltiokertomuksessa analysoidaan, on keskeinen tekijä sen varmistamisessa, että tapausten käsittely viedään loppuun ja seuraamuksia sovelletaan tuloksellisesti.

Oikeusvaltioperiaatteella on suuri merkitys myös elpymis- ja palautumistukivälineen täytäntöönpanossa. Jäsenvaltioiden elpymis- ja palautumissuunnitelmiin sisältyy merkittäviä uudistustavoitteita, kuten liiketoimintaympäristön parantaminen julkishallintoa ja oikeuslaitoksia tehostamalla. Euroopan komissio antaa jäsenvaltioille myös teknistä tukea erityisesti teknisen tuen välineen kautta julkishallinnon ja oikeuslaitosten tehokkuuden, laadun ja riippumattomuuden parantamiseksi.

## 5. PÄÄTELMÄT JA SEURAAVAT VAIHEET

Covid-19-pandemia on korostanut oikeusvaltioperiaatteen merkitystä eurooppalaisten demokratioiden, perusoikeuksien ja kansalaisten jokapäiväisen elämän kannalta. Sen myötä on myös testattu oikeusvaltioperiaatteen toteutumista käytännössä. Pandemiasta saatu kokemus on osoittanut kansallisten järjestelmien yleisen vahvuuden ja toisaalta paljastanut useita erityisaloja, joilla oikeusvaltioon on kohdistunut paineita. Oikeusvaltioperiaate on tärkeä osa kriisivalmiutta.

Tässä oikeusvaltiokertomuksessa on esitetty monia myönteisiä kehityssuuntauksia jäsenvaltioissa, joissa on puututtu aiemmin todettuihin haasteisiin. Toisaalta on myös tuotu esiin tapauksia, joissa toisinaan vakavatkin haasteet ja huolenaiheet ovat edelleen ratkaisematta tai ovat jopa lisääntyneet. Komissio kehottaa kaikkia jäsenvaltioita osallistumaan arkaluonteisista kysymyksistä käytävään vuoropuheluun jatkuvan sitoutumisen ja yhteistyön hengessä.

Vuoden 2021 oikeusvaltiokertomus käynnistää jälleen uuden vuoropuhelu- ja seurantajakson. Komissio pyytää neuvostoa ja Euroopan parlamenttia käymään kertomuksen pohjalta sekä yleisiä että maakohtaisia keskusteluja ja kansallisia parlamentteja ja muita keskeisiä toimijoita virittämään keskustelua kansallisella tasolla. Komissio kehottaa jäsenvaltioita tarttumaan kertomuksessa yksilöityihin haasteisiin tulosten aikaan saamiseksi. Se on myös valmis auttamaan niitä näissä toimissa. Jäsenvaltioiden ja EU:n yhteisenä tehtävänä on suojata, edistää ja vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta ja tehdä siitä elinvoimainen osa unionin poliittista kulttuuria.

---

<sup>79</sup> Tämä käsittää EU:n menot ja tulot, arvonlisäveron (kun petoksen arvo on yli 10 miljoonaa euroa tai kyseessä on rajatylittävä tapaus), rahanpesun, aktiivisen ja passiivisen korruption sekä EU:n varojen tai omaisuuden väärinkäytön viranomaisten toimesta ja EU:n talousarvioon liittyvän järjestäytyneen rikollisuuden. EPPO:n toimintaan osallistuvat jäsenvaltioista tällä hetkellä Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro.

<sup>80</sup> Vuonna 2021 tulivat voimaan uudet säännöt (asetus (EU, Euratom) 2020/2223 (EUVL L 437, 28.12.2020, s. 49–73)), joilla vahvistetaan OLAFin asemaa ja varmistetaan sujuva yhteistyö EPPO:n kanssa.

Komissio odottaa mielenkiinnolla oikeusvaltiota koskevan vuoropuhelun jatkamista keskeisten toimijoiden kanssa. EU:n kansalaiset pitävät oikeusvaltion, demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittamista yhtenä EU:n tärkeimmistä arvoista. Siksi niiden turvaamisen on oltava kaikkien jäsenvaltioiden vastuulla, ja myös EU:n toimielinten on tehtävä osansa tämän työn edistämiseksi.