



Bryssel 17.7.2019  
COM(2019) 343 final

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

**Oikeusvaltioperiaatteen lujittaminen unionissa  
Toimintasuunnitelma**

[...]

## I. JOHDANTO

Euroopan unioni perustuu yhteisiin arvoihin, kuten perusoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaateeseen.<sup>1</sup> Ne muodostavat yhteiskuntiemme perustan ja yhteisen identiteettimme. Mikään demokratia ei voi kukoistaa ilman riippumattomia tuomioistuimia, jotka takaavat perusoikeuksien ja kansalaisvapauksien suojan, tai ilman aktiivista kansalaisyhteiskuntaa ja vapaita tiedotusvälineitä, jotka takaavat moniarvoisuuden. Oikeusvaltioperiaate on vakiintunut periaate, jonka keskeinen merkitys on tarkoin määritelty. Tämä keskeinen merkitys on kaikissa jäsenvaltioissa sama riippumatta erilaisista kansallisista identiteeteistä, oikeusjärjestelmistä ja -perinteistä, joita unionin on kunnioitettava.<sup>2</sup>

Oikeusvaltiolla tarkoitetaan, että kaikki julkinen valta toimii aina lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksia koskevia arvoja kunnioittaen ja riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusvaltio vaikuttaa suoraan kaikkien kansalaisten elämään: se on edellytys sille, että voidaan varmistaa yhdenvertainen kohtelu lain edessä ja puolustaa yksilön oikeuksia, estää viranomaisten vallan väärinkäyttö ja taata päätöksentekijöiden vastuuvollisuus. Oikeusvaltion kunnioittaminen on olennaista myös siksi, että kansalaisten oin voitava luottaa julkisiin instituutioihin. Demokraattiset yhteiskunnat eivät voi toimia ilman tällaista luottamusta. Oikeusvaltioperiaate tarkoittaa sitä, miten vastuullisesti lainsäädäntö on laadittu, miten oikeudenmukaisesti sitä sovelletaan ja miten tehokkaasti se toimii. Se kattaa myös institutionaaliset kysymykset, kuten riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet<sup>3</sup> sekä toimivallan jaon<sup>4</sup>, kuten Euroopan unionin tuomioistuin ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat vahvistaneet. Euroopan unionin tuomioistuin on viimeaikaisissa tuomioissaan jälleen korostanut sitä, että oikeusvaltioperiaate on keskeinen osa EU:n oikeusjärjestystä.<sup>5</sup>

Euroopan yhdentymishanke perustuu siihen, että oikeusvaltiota kunnioitetaan pysyvästi kaikissa jäsenvaltioissa. Se on ennakoedellytys EU:n lainsäädännön tehokkaalle soveltamiselle ja jäsenvaltioiden keskinäiselle luottamukselle. Se on myös keskeinen edellytys sille, että Euroopan unioni toimii hyvin vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena ja sisämarkkinoina, joilla lainsäädäntöä sovelletaan tehokkaasti ja yhdenmukaisesti ja määrärahoja käytetään sovellettavien sääntöjen mukaisesti. Sen vuoksi oikeusvaltioon kohdistuvat uhat kyseenalaistavat EU:n toiminnan oikeudellisen, poliittisen ja taloudellisen perustan. Siksi oikeusvaltion edistäminen ja ylläpitäminen on ehdottoman tärkeää Euroopan komission toimiessa perussopimusten valvojana. Jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa ilmenee jossakin jäsenvaltiossa puutteita, ne vaikuttavat muihin jäsenvaltioihin ja koko EU:hun. Siksi on unionin yhteisen edun mukaista ratkaista oikeusvaltioon liittyvät kysymykset riippumatta siitä, missä niitä esiintyy.

---

<sup>1</sup> Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', 2 artikla.

<sup>2</sup> Oikeusvaltio vahvistetaan SEU-sopimuksen 2 artiklassa yhdeksi unionin perusarvoista, joka on yhteinen kaikille jäsenvaltioille.

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

<sup>4</sup> Liite komission tiedonantoon Euroopan parlamentille ja neuvostolle *Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi*, 11.3.2014, COM(2014) 158 final, ja Euroopan unionin tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö: asia C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses v. Tribunal de Contas; asia C-216/18 PPU, LM; asia C-619/18, komissio v. Puola (määräys, 17.12.2018).

<sup>5</sup> Tuomio 24.6.2019, asia C-619/18, komissio v. Puola.

Vaikka periaatteessa kaikkien jäsenvaltioiden katsotaan noudattavan oikeusvaltioperiaatetta koko ajan, viimeaikaiset oikeusvaltioperiaatteeseen eräissä jäsenvaltioissa liittyvät haasteet ovat osoittaneet, että tätä ei voida pitää itsestäänselvyytenä. Nämä haasteet ovat aiheuttaneet huolta unionin kyvystä puuttua tällaisiin tilanteisiin. Monessa EU:n tasolla viime aikoina tarkastellussa tapauksessa on ollut kyse oikeusprosessin riippumattomuudesta. Muita esimerkkejä ovat perustuslakituomioistuinten aseman heikentäminen, lisääntynyt täytäntöönpanoasetusten käyttö tai yhden valtioelimen toistuvat hyökkäykset toisia valtioelimiä kohtaan. Laajemmin tarkasteltuna myös korkean tason korruptio ja virka-aseman väärinkäyttö liittyvät tilanteisiin, joissa poliittinen valta pyrkii ohittamaan oikeusvaltion, samalla kun pyritään vähentämään moniarvoisuutta ja heikentämään sellaisten keskeisten demokratian vahtikoirien kuin kansalaisyhteiskunnan ja riippumattomien tiedotusvälineiden asemaa. Nämä ovat varoitusmerkkejä oikeusvaltioon kohdistuvista uhkista.<sup>6</sup>

Euroopan komissio esitti 3. huhtikuuta 2019 antamassaan tiedonannossa<sup>7</sup> katsauksen nykyisiin välineisiin, joilla puututaan oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuviin haasteisiin unionissa, ja avasi keskustelun keinoista vahvistaa niitä. Keskusteluun ovat osallistuneet ja siihen ovat antaneet tärkeän panoksensa EU:n toimielimet ja elimet, jäsenvaltiot, kansainväliset organisaatiot, oikeudelliset verkostot, kansalaisyhteiskunta ja tiedemaailma. Keskustelussa nousi selvästi esiin oikeusvaltion merkitys ja tarve vahvistaa oikeusvaltioperiaatteen noudattamista tukevaa EU:n välineistöä. Tämä on osoitus siitä, että EU:n toimielimet ovat entistä enemmän huolissaan oikeusvaltioon liittyvistä kysymyksistä.

Toukokuussa 2019 Sibiussa kokoontuneet EU:n johtajat sitoutuivat yksimielisesti suojelemaan jatkossakin ”elämäntapaamme, demokratiaa ja oikeusvaltiota”.<sup>8</sup> Eurooppa-neuvosto vahvisti Sibiussa annetun sitoumuksen 21. kesäkuuta 2019 hyväksymässään EU:n strategisessa toimintaohjelmassa<sup>9</sup>. Tämä edellyttää, että oikeusvaltioon liittyvät kysymykset nostetaan Eurooppa-neuvoston ja neuvoston asialistalla nykyistä korkeammalle. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on ollut näkyvästi esillä sekä Euroopan parlamentin keskusteluissa vaalikaudella 2014–2019<sup>10</sup> että neuvoston puheenjohtajavaltioiden ohjelmissa.<sup>11</sup> Se oli tärkeä aihe myös vuoden 2019 Euroopan parlamentin vaaleissa. Eurooppalaiset puolueet ovat alkaneet pohtia, pitäisikö ryhmät, jotka kyseenalaistavat oikeusvaltioperiaatteen ja EU:n yhteiset arvot, sulkea puolueiden ulkopuolelle.

Tätä keskustelua on jatkettava,<sup>12</sup> mutta sillä välin tässä tiedonannossa esitetään konkreettisia toimia, jotka olisi toteutettava lyhyellä ja keskipitkällä aikavälillä. Osa toimista voidaan käynnistää välittömästi. Muita on vielä kehiteltävä edelleen keskeisenä osana komission,

---

<sup>6</sup> Poliittisen kehityksen ohella myös teknologian tai yhteiskunnan kehitys voi tulevina vuosina synnyttää yleisemminkin uusia oikeusvaltioon liittyviä haasteita, jotka voivat liittyä esimerkiksi tekoälyyn ja sen käyttöön herkillä osa-alueilla, kuten oikeusjärjestelmissä.

<sup>7</sup> Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle ja neuvostolle *Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa – Tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet* (COM(2019) 163 final).

<sup>8</sup> Ks. ed.

<sup>9</sup> <https://www.consilium.europa.eu/fi/press/press-releases/2019/06/20/a-new-strategic-agenda-2019-2024/>

<sup>10</sup> Euroopan parlamentti vaati lokakuussa 2016 hyväksymässään päätöslauselmassa demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan unionin laajuisen valvontajärjestelmän käyttöönottoa.

<sup>11</sup> Ks. esimerkiksi kolmen neuvoston puheenjohtajakauden ohjelmat ajalla 1. tammikuuta 2019 – 30. kesäkuuta 2020: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14518-2018-INIT/fi/pdf>

<sup>12</sup> Esimerkiksi neuvosto on suunnitellut tarkistavansa omaa oikeusvaltioon liittyvää vuoropuheluaan Suomen puheenjohtajakaudella syksyllä 2019.

Euroopan parlamentin ja neuvoston tulevaa työtä. Oikeusvaltion vahvistaminen unionissa on ja sen on oltava myös jatkossa kaikille yksi tärkeimmistä tavoitteista.

## II. OIKEUSVALTIO: EUROOPPALAISTEN YHTEINEN ARVO

Oikeusvaltioperiaatetta koskeva keskustelu on vilkastunut sen jälkeen kun asiaa koskeva tiedonanto hyväksyttiin huhtikuussa 2019. Komissio on vastaanottanut monia hyödyllisiä kommentteja ja pohdintoja. Se on saanut 60 kirjallista kannanottoa<sup>13</sup> kansallisilta, kansainvälisiltä ja EU:n institutionaalisilta toimijoilta sekä kansalaisyhteiskunnan ja tiedemaailman edustajilta. Komissio on myös osallistunut konferensseihin ja keskusteluihin Euroopan tasolla ja eri pääkaupungeissa. Kannanotoissa korostetaan oikeusvaltioperiaatteen ja sen noudattamisen merkitystä kaikkialla EU:ssa. Niissä vahvistetaan myös, että huhtikuun tiedonannossa mainitut kolme pilaria, joiden varassa oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen unionissa lepää, eli oikeusvaltioperiaatteen edistäminen, ongelmien ennaltaehkäisy ja yhteinen reagointi todettuihin ongelmiin, ovat merkityksellisiä ja täydentävät toisiaan. Joissakin kannanotoissa pidetään prioriteettina oikeusvaltioperiaatteen noudattamista tukevan EU:n välineistön kehittämistä, toisissa taas katsotaan, että jo nykyisten välineiden täytäntöönpanon parantaminen voisi tuottaa tulosta. Muutamissa kannanotoissa kyseenalaistetaan EU:n toimien tarve tässä asiassa. Tämä osoittaa, että oikeusvaltion merkitystä EU:n toiminnalle, sen kansalaisille ja yrityksille ei voida pitää itsestäänselvyytenä, vaan että oikeusvaltioperiaatetta olisi edelleen edistettävä ja selitettävä. Se korostaa myös, miten tärkeää on osoittaa, että EU:n toimet ovat objektiivisia, oikeasuhteisia ja syrjimättömiä ja että EU:n olisi puututtava tilanteeseen virallisesti vasta sitten, kun kansalliset valvontajärjestelmät eivät toimi.

Lisäksi komissio toteutti huhtikuussa 2019 Eurobarometri-kyselyn kaikissa jäsenvaltioissa. Tulokset osoittavat, että oikeusvaltioperiaatetta kannatetaan vahvasti ja että jäsenvaltioiden välillä on vain vähäisiä eroja.<sup>14</sup> Yli 80 prosenttia kaikkien jäsenvaltioiden kansalaisista tunnustaa oikeusvaltion perusperiaatteen<sup>15</sup>. Muita keskeisiä päätelmiä olivat vahva tuki tiedotusvälineiden ja kansalaisyhteiskunnan toiminnalle vallanpitäjien vastuullisuuden valvojina: yli 85 prosenttia eurooppalaisista piti tärkeänä, että tiedotusvälineet, toimittajat ja kansalaisyhteiskunta voivat toimia vapaasti ja esittää kritiikkiä ilman riskiä uhkailusta.

Eurobarometrin tuloksissa korostuu myös se, että eurooppalaisten mielestä on tärkeää, että oikeusvaltioperiaatetta noudatetaan kaikkialla EU:ssa: tätä mieltä oli 89 prosenttia vastanneista.

Eurooppalaiset ovat myös sitä mieltä, että oikeusvaltioperiaatteen noudattamista on parannettava. Myös tässä tapauksessa yli 80 prosenttia vastaajista kannatti keskeisiin oikeusvaltioperiaatteisiin liittyviä parannuksia. Parannusten tarve koskee erityisesti tehokasta oikeussuojaa, laillisuutta ja mielivaltaisten päätösten välttämistä sekä tiedotusvälineiden vapautta ja kansalaisyhteiskunnan toimintaa.

---

<sup>13</sup> Yhteenveto kannanotoista on saatavilla osoitteessa [https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu\\_en#stakeholder-contributions](https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/effective-justice/rule-law/initiative-strengthen-rule-law-eu_en#stakeholder-contributions)

<sup>14</sup> Erityiseurobarometri 489 – oikeusvaltioperiaate: <http://ec.europa.eu/commfrontoffice/publicopinion/index.cfm/survey/getsurveydetail/instruments/special/surveyky/2235>

<sup>15</sup> Laillisuus, oikeusvarmuus, yhdenvertaisuus lain edessä, toimivallan jako, mielivaltaisuuden kieltäminen, seuraamukset korruptiosta ja riippumattomien tuomioistuinten antama tehokas oikeussuoja.

Huhtikuun tiedonannon perusteella toteutetussa kuulemisessa oikeusvaltion merkitys kansalaisille tuli esiin myös siinä, että monet kansalaisyhteiskunnan organisaatiot ja tiedeyhteisöt ovat halukkaita osallistumaan tiiviimmin oikeusvaltion edistämiseen ja ongelmien ennaltaehkäisyyn ja paljastamaan havaitsemiaan väärinkäytöksiä. Esimerkkejä erityisen mielenkiintoisista toimista ovat EU:n laajuisten kansalaiskeskustelujen järjestäminen, oikeusvaltiota koskevan ”lukutaidon” kehittäminen helposti saatavilla olevien ja helppokäyttöisten lähteiden avulla sekä avoimien alustojen käyttöönotto tiedon ja varoitusten jakamista varten.

### **III. KAIKKIEN JÄSENVALTIOIDEN JA EU:N TOIMIELINTEN YHTEINEN VASTUU**

Vastuu sen varmistamisesta, että oikeusvaltiota kunnioitetaan yhteisenä arvona, kuuluu ensisijaisesti kullekin jäsenvaltiolle. Jokainen jäsenvaltio vastaa toimintansa asianmukaisuuden varmistamisesta sisäisesti perustuslakinsa nojalla, mutta lisäksi ne vastaavat siitä myös suhteessa unioniin ja muihin jäsenvaltioihin. Vilpittömän yhteistyön periaate (SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohta) korostaa jäsenvaltioiden velvollisuutta helpottaa unionin tehtävien toteuttamista ja pidättyä toimenpiteistä, jotka voivat vaarantaa unionin tavoitteet. Se myös korostaa unionin ja jäsenvaltioiden velvollisuutta avustaa toisiaan, mikä tarkoittaa, että kaikki EU:n toimielimet ovat vastuussa siitä, että jäsenvaltioille annetaan oikeasuhteista apua oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamisessa.

Huhtikuun tiedonannossa todetaan, että oikeusvaltioperiaate on myös yksi EU:n ulkoista toimintaa ohjaavista periaatteista ja että sen merkitys EU:n liittymisprosessissa ja naapuruuspolitiikassa on vähitellen lisääntynyt. Eurooppa-neuvoston strategiaohjelmassa vahvistetaan, että EU:n arvojen kunnioittamisen olisi oltava keskeisellä sijalla EU:n ulkosuhteissa. Komissio tukee jo aktiivisesti oikeusvaltiota koskevia uudistuksia kolmansissa maissa.

Toinen jäsenvaltioiden keskeinen velvoite on taata kansalaisille heidän oikeuksiensa toteutuminen varmistamalla erityisesti oikeussuojan ja oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin saatavuus. SEU-sopimuksen 19 artiklan mukaan vastuu siitä, että unionin oikeutta sovelletaan kaikilta osin kaikissa jäsenvaltioissa ja että yksilöiden oikeuksilla on tehokas oikeussuoja unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla, on kansallisilla tuomioistuimilla ja Euroopan unionin tuomioistuimella. Kansallisilla tuomioistuimilla onkin ratkaisevan tärkeä asema EU:n oikeuden soveltamisessa, sillä niillä on ensisijainen vastuu unionin oikeuden soveltamisesta ja SEUT-sopimuksen 267 artiklassa määrätyn ennakkoratkaisumenettelyn käynnistämisestä, jotta voidaan varmistaa, että unionin oikeutta tulkitaan johdonmukaisesti ja yhtenäisesti. Oikeuslaitoksen riippumattomuuden takaaminen onkin oikeusvaltion keskeinen oikeudellinen velvoite, minkä myös Euroopan unionin tuomioistuin on vahvistanut viimeaikaisessa oikeuskäytännössään.

SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa edellytetään, että riippumattomat tuomioistuimet takaavat tehokkaan oikeussuojan. Siinä konkretisoituu se, mitä oikeusvaltioperiaate merkitsee. Tämä määräys on keskeisellä sijalla lukuisissa ennakkoratkaisupyynnöissä, joita kansalliset tuomioistuimet ovat esittäneet, ja rikkomusmenettelyissä, jotka komissio on vienyt unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi. Jo vuonna 2006 unionin tuomioistuin totesi, että ’tuomioistuinten riippumattomuus’ on unionin oikeuden itsenäinen käsite, joka tarkoittaa, että tuomareita on suojeltava kaikilta sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä, jotka

voivat vaarantaa heidän päätöksentekonsa riippumattomuuden.<sup>16</sup> Vuosina 2018 ja 2019 tuomioistuimien on antanut useita tähän liittyviä merkittäviä tuomioita. Unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioilla on unionin lainsäädännön nojalla velvollisuus varmistaa, että niiden tuomioistuimet täyttävät tehokkaan oikeussuojan vaatimukset, mikä on konkreettinen ilmaus oikeusvaltioperiaatteen merkityksestä; unionin tuomioistuimen mukaan kansallisten tuomioistuinten riippumattomuus on oikeussuojan vaatimusten varmistamisen kannalta olennainen tekijä.<sup>17</sup>

Muissa tuomioissaan unionin tuomioistuimien on määritellyt tarkemmin riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaamiseen liittyviä vaatimuksia ottaen huomioon niiden keskeisen merkityksen paitsi tuomioistuinten välisen yhteistyöjärjestelmän moitteettomalle toiminnalle, jota Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 267 artiklan mukainen ennakkoratkaisumenettely edustaa, myös johdetun oikeuden välineille, jotka perustuvat keskinäisen luottamuksen periaatteeseen.<sup>18</sup> Unionin tuomioistuimien on myös määrännyt välitoimia sellaisten kansallisten uudistusten keskeyttämiseksi, joiden toteutuminen vaikuttaisi oikeuslaitoksen riippumattomuuteen.<sup>19</sup> Tuomioistuimien on hiljattain todennut, että vaikka lainkäytön järjestäminen kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan, jäsenvaltioiden on tätä toimivaltaansa käyttäessään noudatettava niille EU:n oikeuden nojalla kuuluvia velvoitteita, minkä vuoksi asia voidaan saattaa unionin tuomioistuimen tarkasteltavaksi.<sup>20</sup> Tuomioistuimissa on käsiteltävänä myös muita kansallisten tuomioistuinten ja komission vireille panemia asioita, jotka voivat johtaa oikeuskäytännön merkittävään kehitykseen.

Lisäksi unionin tuomioistuimen kehittyvässä oikeuskäytännössä korostetaan sitä, miten oikeusvaltioon liittyvät systemaattiset ongelmat voivat vaikuttaa EU:n rahoitukseen.<sup>21</sup>

#### **IV. TOIMET OIKEUSVALTIOPERIAATTEEN VAHVISTAMISEKSI**

Huhtikuun tiedonannossa esitellään nykyisiä välineitä, joilla kannustetaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen EU:ssa ja valvotaan sitä. Komissio on tähän mennessä saatujen kokemusten perusteella yksilöinyt keinoja vahvistaa näitä välineitä kolmella keskeisellä tavalla: edistetään oikeusvaltiokulttuuria, ehkäistään oikeusvaltioperiaatteen liittyvien ongelmien syntymistä tai niiden syvenemistä ja tutkitaan, miten voidaan yhdessä reagoida tehokkaasti merkittävien ongelmien ilmetessä.

Tässä yhteydessä on tärkeää palauttaa mieleen ne keskeiset periaatteet, joihin oikeusvaltiota koskevat EU:n toimet perustuvat. Ensinnäkin on sekä EU:n että sen jäsenvaltioiden oikeutetun edun mukaista, että oikeusvaltio toimii moitteettomasti kaikissa jäsenvaltioissa. Toiseksi vastuu oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamisesta on ensi sijassa kullakin jäsenvaltiolla, ja ensimmäisenä keinona olisi aina käytettävä kansallisia oikeussuojamekanismeja. Kolmanneksi EU:n on oltava tässä puolueeton ja kohdeltava kaikkia jäsenvaltioita samalla tavalla. Kunkin EU:n toimielimen on osallistuttava toimiin

<sup>16</sup> Asia C-506/04, Wilson.

<sup>17</sup> Asia C-64/16, Associação Sindical dos Juizes Portugueses; Asia C-49/18, Escribano Vindel.

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

<sup>19</sup> Asia C-619/18 R, komissio v. Puola, määräys 17.12.2018.

<sup>20</sup> Asia C-619/18, komissio v. Puola.

<sup>21</sup> Ennakkoratkaisuja, jotka koskevat veropetoksen tai unionin varoihin vaikuttavien petosten tutkimista (ks. esim. asiat C-617/10, Åkerberg Fransson; C-105/14, Taricco; C-42/17, M.A.S.; ja C-612/15 Kolev).

oman roolinsa mukaisesti. Toiminnan tavoitteena ei saa olla seuraamusten määrääminen vaan oikeusvaltiota suojelevan ratkaisun löytäminen yhteistyön ja keskinäisen tuen avulla – sulkematta kuitenkaan pois mahdollisuutta määrätä viimeisenä keinona tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia.

### ***Oikeusvaltion edistäminen: Tiedon lisääminen ja yhteisen oikeusvaltiokulttuurin luominen***

Yhteisten arvojemme kunnioittaminen voidaan taata parhaiten luomalla vankka poliittinen ja oikeudellinen kulttuuri, joka tukee oikeusvaltiota kaikissa jäsenvaltioissa. Ei voida kuitenkaan olettaa, että tämä pätee aina. Poliittinen kehitys on johtanut useissa jäsenvaltioissa tilanteisiin, joissa sellaiset periaatteet kuin toimivallanjako, lojaali yhteistyö toimielinten välillä sekä opposition aseman ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden kunnioittaminen näyttävät vaarantuneen – joskus tietoisten poliittisten valintojen seurauksena. Tiedon puute ja oikeusvaltioon liittyvien haasteiden vähäinen tuntemus kansalaisten keskuudessa tarjoavat kasvualustan tällaiselle kehitykselle. Eurobarometri-kyselyn mukaan yli puolet eurooppalaisista on sitä mieltä, että heillä ei ole riittävästi tietoa EU:n perusarvoista.

Nämä puutteet on korjattava ennakoivilla toimilla, joilla edistetään oikeusvaltioperiaatteen tuntemusta EU:ssa sekä ammattitoimijoiden että suuren yleisön keskuudessa. Tällaisilla toimilla pyrittäisiin juurruttamaan oikeusvaltioperiaate kansalliseen ja eurooppalaiseen poliittiseen keskusteluun levittämällä tietoa EU:n oikeuteen perustuvista vaatimuksista ja normeista sekä oikeusvaltion merkityksestä kansalaisille ja yrityksille, ja tukemalla sidosryhmiä, jotka ovat kiinnostuneita edistämään oikeusvaltiota koskevia kysymyksiä. Oikeusjärjestelmien on oltava ajanmukaisia ja helposti lähestyttävissä, jotta kansalaiset ja yritykset voivat ymmärtää niiden tehtävän ja merkityksen. Olennaisen tärkeää on myös jäsenvaltioiden keskinäinen luottamus toistensa oikeusjärjestelmiin, sillä se on toimivien sisämarkkinoiden ennakkoodellytys.

Neuvosto aikoo myös keskustella omasta oikeusvaltioperiaatetta koskevasta lähestymistavastaan Suomen puheenjohtajuuskaudella syksyllä 2019. Tämä voisi tuoda hyödyllisiä parannuksia oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen jäsenvaltioissa.<sup>22</sup>

**Kansalaisyhteiskunta, tiedotusvälineet, tiedemaailma ja jäsenvaltioiden koulutusjärjestelmät** voivat osaltaan edistää oikeusvaltioperiaatetta ottamalla siihen liittyvät kysymykset osaksi julkista keskustelua ja opetusohjelmia. Keskeisenä haasteena tässä yhteydessä on edistää oikeusvaltiokulttuuria suuren yleisön keskuudessa, kuten yhteisten arvojen edistämisestä annettussa neuvoston suosituksessa todetaan.<sup>23</sup> Komissio on saanut kannanottoja kansalaisyhteiskunnan järjestöiltä, jotka ovat ilmoittaneet haluavansa syventää tätä työtä.<sup>24</sup> Komissio kehittää ajatusta vuosittain järjestettävästä oikeusvaltiotapahtumasta, jonka puitteissa käytäisiin vuoropuhelua EU:n tasolla komission, kansalaisyhteiskunnan organisaatioiden ja poliittisten päättäjien kesken. Komissio kiinnittää myös jatkossa erityistä huomiota tilanteisiin, joissa kansalaisyhteiskuntaa ja riippumattomia tiedotusvälineitä pyritään painostamaan, ja tukee niiden työtä. Komissio on uudessa monivuotisessa rahoituskehityksessä ehdottanut oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä toimia varten vahvempia ja yhdenmukaisempia rahoituspuitteita tulevan perusoikeuksien ja arvojen

<sup>22</sup> Ks. johdanto ja ongelmien ennaltaehkäisyä käsittelevä seuraava osio.

<sup>23</sup> Neuvoston suositus, annettu 22 päivänä toukokuuta 2018, yhteisten arvojen, osallistavan koulutuksen ja opetuksen eurooppalaisen ulottuvuuden edistämisestä, EUVL C 195, 7.6.2018.

<sup>24</sup> Ks. edellä jakso II.

ohjelman<sup>25</sup> sekä Luova Eurooppa -ohjelman<sup>26</sup> yhteydessä, vaikka nämä ohjelmat eivät nimenomaisesti koske oikeusvaltioperiaatetta. Komissio kehottaa Euroopan parlamenttia ja neuvostoa hyväksymään nämä ohjelmat nopeasti, jotta ne voidaan käynnistää. Lisäksi olisi edelleen tuettava EU:n rahoittamaa oikeusvaltioon liittyvää tutkimusta ja levitettävä vireillä olevien hankkeiden tuloksia asianmukaisella tavalla.

**Avoimuus ja tiedonsaanti** ovat kansalaisyhteiskunnan ja tiedotusvälineiden kannalta keskeisiä kansallisten valvontajärjestelmien välineitä. Avoimuutta ja tiedonsaantia koskevaa lainsäädäntöä on sovellettava tehokkaasti sekä kaikissa jäsenvaltioissa että EU:n tasolla.<sup>27</sup> Komissio aikoo lisätä oikeusvaltioperiaatteen näkyvyyttä laatimalla viestintästrategian, jonka puitteissa tietoa oikeusvaltioperiaatteesta voidaan levittää kaikilla unionin virallisilla kielillä ja selittää selkeästi periaatteen merkitystä paitsi koko unionin myös yksittäisten kansalaisten ja yritysten kannalta.

**Eurooppalaisilla verkostoilla** on jo merkittävä rooli ideoiden ja parhaiden käytäntöjen edistämässä ja vaihtamisessa.<sup>28</sup> Oikeuslaitosten keskuudessa olisi tuettava oikeusvaltiota edistäviä verkostoja, joita ovat muun muassa EU:n korkeimpien oikeuksien presidenttien eurooppalainen verkosto, EU:n korkeimpien hallinto-oikeuksien yhdistys, Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (European Network of Council for the Judiciary) ja tuomareiden eurooppalainen koulutusverkosto. Kaikissa näissä verkostoissa komission olisi tuettava ensisijaisesti hankkeita, joilla edistetään oikeusvaltioperiaatetta ja joissa keskitytään erityisesti niihin jäsenvaltioihin, joissa on ilmennyt oikeusvaltioon kohdistuvia haasteita.<sup>29</sup> Perustuslaillisesta valvonnasta vastaavien instituutioiden välistä yhteistyötä olisi niin ikään edistettävä ja tuettava, muun muassa Euroopan perustuslakituomioistuinten konferenssin toiminnan puitteissa. Myös Euroopan oikeusasiamiesten verkosto voisi lisätä kokemusten ja parhaiden käytäntöjen vaihtoa edistääkseen hyvää hallintoa ja asiaankuuluvien tietojen keräämistä ja levittämistä.

Yleisesti ottaen kansallisilla tuomioistuimilla on tärkeä tehtävä myös oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvien normien edistämässä. Kansallisten tuomarineuvostojen, tuomareiden ja syyttäjien osallistuminen oikeuslaitoksen uudistuksia koskeviin kansallisiin keskusteluihin on itsessään tärkeä osa kansallisia valvontajärjestelmiä.

Myös **kansallisilla parlamenteilla** on keskeinen rooli oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamisessa jäsenvaltioissa sekä lainsäätäjinä että toimeenpanovallan valvojina. Euroopan parlamentti, unionin asioita käsittelevien parlamentaaristen elinten konferenssi COSAC ja EU:n parlamenttien puhemiesten konferenssi voisivat asettaa painopisteeksi parlamenttien välisen vuoropuhelun oikeusvaltiokysymyksistä esimerkiksi

---

<sup>25</sup> Komissio on ehdottanut 641 miljoonan euron rahoitusta perusoikeuksien ja arvojen ohjelman toteuttamiseen vuosina 2021–2027.

<sup>26</sup> Komissio on ehdottanut Luova Eurooppa -ohjelman toteuttamista varten vuosiksi 2021–2027 yhteensä 1,85 miljardia euroa, johon sisältyy enintään 160 miljoonaa euroa monialaisten osa-alueiden toimiin. Ohjelman neljään painopisteeseen sisältyvät muun muassa toimet, joilla edistetään ”vapaata, monimuotoista ja moniarvoista mediaympäristöä, laadukasta journalismia ja medialukutaitoa”. Yksi tavoitteista on tarjota vakaa rahoitus tiedotusvälineiden vapautta ja moniarvoisuutta koskeville hankkeille.

<sup>27</sup> Näitä ovat asetus (EY) N:o 1049/2001 ja alakohtainen tiedonsaanti EU:n oikeuden nojalla. Myös Euroopan ihmisoikeussopimuksessa määrätään tietyistä yleisistä kansallisista velvoitteista.

<sup>28</sup> Näihin verkostoihin kuuluvat myös Euroopan neuvoston neuvoa-antavat elimet, kuten eurooppalaisten tuomareiden konsultatiivinen neuvosto (CCJE) ja eurooppalaisten syyttäjien konsultatiivinen neuvosto (CCPE).

<sup>29</sup> Komissio myöntää oikeusalan ohjelman puitteissa toiminta-avustuksia tietyille eurooppalaisille oikeusalan verkostoille, jotka ovat tehneet komission kanssa kumppanuutta koskevia puitesopimuksia. Myös muut verkostot saavat rahoitusta erilaisista EU:n ohjelmista ja hankkeista.



vuosittaisen tapahtuman yhteydessä. Tämä aihe voitaisiin nostaa esiin myös EU-kysymyksiä koskevilla kansallisissa parlamenttikeskusteluissa. Komissio on valmis edistämään tällaista vuoropuhelua. Myös parlamenttien kahdenväliset vaihdot ja tuki, joiden puitteissa käsiteltäisiin esimerkiksi sääntelyn parantamista koskevia parhaita käytäntöjä (kuten näyttöön perustuvaa sääntelyä tai menettelyjen avoimuutta), tai yli puoluerajojen kootut oikeusvaltioperiaatteita käsittelevät parlamenttiryhmiä, voisivat olla hyödyllisiä.

Huhtikuun tiedonannossa korostettiin panosta, joka voisi syntyä yhteistyön tehostamisesta **Euroopan neuvoston** kanssa. Euroopan neuvoston ja Euroopan unionin välillä vuonna 2007 tehdyn yhteisymmärryspöytäkirjan mukaan Euroopan neuvostolla on erityinen asema ”ihmisoikeuksien, oikeusvaltion ja demokratian kiintopisteenä Euroopassa”, ja EU on sitoutunut ottamaan huomioon sen tällä alalla tekemän työn. Komissio aikoo kehittää tätä yhteistyötä molempien toimielinten institutionaalisia ja poliittisia tehtäviä kaikilta osin kunnioittaen ja lisätä EU:n osallistumista Euroopan neuvoston elimiin tekemällä yksikötason yhteistyötä vahvempaa ja järjestelmällisempää. EU on jo aktiivinen osallistuja Euroopan neuvostossa monilla tasoilla, sillä muun muassa komissio on tarkkailijana Venetsian komissiossa.<sup>30</sup> Tärkeä uusi askel on EU:n tarkkailija-asema Euroopan neuvoston lahjonnan vastaisessa valtioiden ryhmässä (GRECO). Komissio on toteuttanut yhteisymmärryksessä neuvoston kanssa tarvittavat toimenpiteet tarkkailija-aseman saamiseksi<sup>31</sup>, ja se myönnettiin heinäkuussa 2019.<sup>32</sup> EU tukee Euroopan neuvoston toimintaa merkittävällä rahoitusosuudella.<sup>33</sup>

Euroopan unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen<sup>34</sup> antaa vahvan poliittisen signaalin unionin sitoutumisesta oikeusvaltioperiaatteeseen ja siihen, että unioni tukee yleissopimusta ja sen erityisesti tuomioistuinten toimintaan perustuvaa täytäntöönpanojärjestelmää. Komissio on vauhdittanut liittymisneuvottelujen käynnistämistä uudelleen.<sup>35</sup>

Komissio aikoo myös syventää yhteistyötä oikeusvaltiokysymysten parissa toimivien muiden **kansainvälisten elinten** kanssa tekemällä niiden kanssa tiiviimpää ja järjestelmällisempää yksikötason yhteistyötä. Näitä elimiä ovat Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ), jonka toimintaan oikeusvaltioperiaate nivoutuu osana demokratiakehityksen tukemista, ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD), jonka kanssa tehtävässä yhteistyössä voitaisiin tutkia oikeusvaltioperiaatteen tuomia sosiaalisia ja taloudellisia etuja.

---

<sup>30</sup> Demokratiaa oikeusteitse -komissio eli Venetsian komissio on Euroopan neuvoston alainen neuvoantava elin, joka koostuu riippumattomista perustuslakiasiantuntijoista.

<sup>31</sup> Neuvoston päätös (EU) 2019/1086, annettu 18 päivänä kesäkuuta 2019, EUVL L 171, 26.6.2019, s. 115–116.

<sup>32</sup> <https://www.coe.int/en/web/portal/-/eu-becomes-observer-to-anti-corruption-body-greco>

<sup>33</sup> Eri EU-ohjelmista myönnettiin tähän tarkoitukseen vuonna 2018 yhteensä 27,5 miljoonaa euroa maksusitoumusmäärärahoina.

<sup>34</sup> Kuten SEU-sopimuksen 6 artiklan 2 kohdassa määrätään.

<sup>35</sup> Unionin tuomioistuin totesi 18. joulukuuta 2014 antamassaan lausunnossa A-2/13, että eräät alustavan sopimusluonnoksen kohdat, joista osa on oikeudellisesti ja poliittisesti monimutkaisia, eivät ole yhdenmukaisia perussopimusten kanssa. Tästä syystä unionin on neuvoteltava liittymissopimuksen luonnokseen muutoksia, jotta unioni voi tehdä sopimuksen ja liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen. Harkinta-ajan jälkeen komissio on kuullut neuvoston työryhmää mahdollisista ratkaisuista tuomioistuimen lausunnossa esitettyihin kysymyksiin. Kuulemiset ovat edenneet hyvin, ja komissio toivoo, että neuvotteluja voidaan taas pian jatkaa.

Kansainvälisessä yhteisössä käytävään keskusteluun oikeusvaltioperiaatteesta ja sen vaikutuksista ovat vaikuttaneet myös tuomareiden ja lakimiesten riippumattomuutta käsittelevä Yhdistyneiden kansakuntien erityisraportoiija ja Yhdistyneiden kansakuntien järjestäytyneen rikollisuuden ja huumausaineiden torjunnan toimisto, joka huolehtii korruption vastaisen yleissopimuksen sihteeristön tehtävistä, sekä Maailmanpankki.

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) kaltaiset kansainväliset järjestöt käsittelevät asiaa taloudellisen kehityksen näkökulmasta ja tarkastelevat oikeusvaltion merkitystä liiketoiminta- ja investointiympäristön kannalta yleensä. Myös Euroopan talous- ja sosiaalikomitea on korostanut tarvetta kiinnittää enemmän huomiota oikeusvaltion taloudellisiin näkökohtiin. Talouspolitiikan EU-ohjausjakson yhteydessä on otettu huomioon oikeusvaltion merkitys liiketoimintaympäristön kannalta, kun pyritään tukemaan kasvua edistäviä rakenneuudistuksia esimerkiksi tehokkaiden oikeusjärjestelmien ja korruption torjunnan alalla. Tämän yhteyden ovat tunnustaneet myös Euroopan keskuspankki ja eurooppalaiset työmarkkinaosapuolet, jotka ovat korostaneet oikeusvaltioperiaatteen merkitystä EU:n kansalaisille, työnantajille ja työntekijöille.

Komissio aikoo hyödyntää kaikkien näiden toimijoiden halukkuutta osallistua oikeusvaltioperiaatteen edistämiseen.<sup>36</sup>

#### Komissio aikoo

- hyödyntää kaikin tavoin mahdollisuuksia tarjota rahoitusta kansalaisyhteiskunnan ja tiedemaailman toimiin, joilla tuetaan oikeusvaltiokulttuurin lujittamista erityisesti suuren yleisön keskuudessa, ja kehittää ajatusta kansallisille sidosryhmille ja kansalaisyhteiskunnan organisaatioille tarkoitetun vuotuisen oikeusvaltiotapahtuman järjestämisestä
- vahvistaa yhteistyötä Euroopan neuvoston kanssa, Venetsian komissio ja GRECO mukaan lukien, ja selvittää mahdollisuuksia lisätä sille myönnettävää tukea oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvien EU:n ensisijaisten tavoitteiden puitteissa
- vahvistaa yhteistyötä muiden kansainvälisten järjestöjen, kuten Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön sekä Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön kanssa
- kehittää yhteistyötä Euroopan oikeudellisen verkoston ja muiden verkostojen kanssa edistääkseen oikeusvaltiota koskevia normeja, mukaan lukien tuki perustuslakituoimioistuinten väliseen yhteistyöhön
- laatia oikeusvaltiota koskevan viestintästrategian, muun muassa päivittämällä aiheelle omistettua verkkosivustoa, jotta sinne voidaan koota kaikenlaista aiheeseen liittyvää tietoa.

#### Komissio kehottaa

- Euroopan parlamenttia ja kansallisia parlamentteja tekemään oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvissä kysymyksissä yhteistyötä, johon myös komissio voisi osallistua.
- neuvostoa ja jäsenvaltioita pohtimaan keinoja edistää oikeusvaltioon liittyviä normeja muun muassa käynnissä olevien tai tulevien oikeusvaltiokeskustelujen yhteydessä.
- jäsenvaltioita lujittamaan oikeusvaltioperiaatteen edistämistä kansallisella, alueellisella ja paikallistasolla, myös koulutuksen ja kansalaisyhteiskunnan avulla.
- kansalaisyhteiskunnan järjestöjä ja työmarkkinaosapuolia jatkamaan seurantatoimiaan ja osallistumaan keskusteluun oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa ilmenevien

<sup>36</sup> Ks. esimerkiksi Euroopan tason työmarkkinaosapuolten lausunto oikeusvaltioperiaatteesta, 8.5.2019.

puutteiden vaikutuksista ja käytännön seurauksista omilla vastualueillaan.

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

Ensisijainen vastuu oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistamisesta kansallisella tasolla kuuluu jäsenvaltioille. Kansallinen oikeuslaitos muodostaa yhdessä muiden kansallisten valvontajärjestelmien, kuten perustuslakituomioistuinten ja oikeusasiamiesten, kanssa puolustuksen keskeisen etulinjan, kun on torjuttava jonkin muun valtioelimen oikeusvaltioon kohdistamia hyökkäyksiä. EU:lla on kuitenkin oikeutettu rooli kansallisten viranomaisten tukemisessa ja sen varmistamisessa, että kielteiseen kehitykseen puututaan varhaisessa vaiheessa. EU:n toimielinten tehtävänä olisi oltava yhteistyön ja vuoropuhelun helpottaminen, jotta voidaan estää ongelmien syveneminen niin pitkälle, että niihin on puututtava virallisesti oikeusvaltiotoimintakehyksen, rikkomusmenettelyn tai SEU-sopimuksen 7 artiklan mukaisilla toimilla.

Jotta EU voisi hoitaa tehtävänsä tällä alalla kaikilta osin, EU:n toimielinten on seurantaan parantamalla lisättävä tietoa ja ymmärrystä eri jäsenvaltioissa tapahtuvasta kehityksestä. Näin voidaan yksilöidä oikeusvaltioon kohdistuvat riskit, löytää mahdolliset ratkaisut ja kohdentaa tukea jo varhaisessa vaiheessa. Tällaisen seurannan olisi katettava oikeusvaltioon liittyvät kehityssuunnat ja uudistukset jäsenvaltioissa, ja sen avulla olisi valvottava niiden uudistusten kestävyyttä ja peruuttamattomuutta, joita on toteutettu EU:n toimien, kuten rikkomusmenettelyjen tai yhteistyö- ja seurantamekanismin, perusteella.

EU:n valmiuksien parantamiseksi **komissio aikoo syventää oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvän kehityksen seurantaan jäsenvaltioissa**. Tämä toteutetaan tarvittaessa yhteistyössä jäsenvaltioiden ja muiden EU:n toimielinten kanssa ***oikeusvaltioperiaatetta koskevan tarkastelukierroksen*** muodossa. Se muodostuu seuraavasti:

*(i) Soveltamisala*

Tarkastelukierros kattaisi kaikki oikeusvaltion eri osatekijät ja niihin liittyvät ongelmat, kuten lainsäädäntöprosessiin liittyvät systeemiset ongelmat, riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten tarjoaman tehokkaan oikeussuojan puuttumisen tai toimivallanjaon periaatteen laiminlyöminen.<sup>37</sup> Sen yhteydessä tutkittaisiin myös jäsenvaltioiden korruptiontorjuntavalmiuksia sekä tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja vaaleihin liittyviä ongelmia siltä osin kuin niillä on liittymäkohtia unionin oikeuden soveltamiseen. Tarkastelukierroksen yhteydessä seurattaisiin myös EU:n lainsäädännön täytäntöönpanon tuloksellisuutta ja erityisesti kaikkien siihen osallistuvien toimijoiden valmiuksia hoitaa tehtäviään: näitä ovat tuomioistuimet, syyttäjät- ja lainvalvontaviranomaiset, riippumattomat viranomaiset, valvontatehtäviä hoitavat julkishallinnon viranomaiset, oikeusasiamiehet ja ihmisoikeusinstituutiot sekä ihmisoikeuksien puolustajat.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> Tähän osioon kuuluisivat esimerkiksi toimet ja julkiset lausunnot, joissa hyökätään yksittäisiä tuomareita tai koko oikeuslaitosta vastaan.

<sup>38</sup> Jäsenvaltioiden julkishallintojen ja viranomaisten tosiasiallinen täytäntöönpanokyky riippuu erityisesti seuraavista keskeisistä tekijöistä: i) täytäntöönpano- ja muutoksenhakuvaltuudet, ii) valmiuksia/resursseja koskevat vaatimukset, iii) riippumattomuusvaatimukset tarvittaessa, iv) täytäntöönpanomenettelyt, ja v) yhteistyö eri jäsenvaltioiden viranomaisten välillä.

Vaikka seuranta kattaa kaikki jäsenvaltiot, sitä olisi sovellettava tehokkaammin niissä jäsenvaltioissa, joissa on havaittu oikeusvaltion taantumiseen liittyviä riskejä tai erityisiä heikkouksia.<sup>39</sup>

(ii) *Tietolähteet*

Tarkastelukierros perustuisi olemassa olevien tietolähteiden johdonmukaiseen käyttöön. Siinä keskityttäisiin tiiviimmin oikeusvaltioperiaatteen kannalta merkityksellisiin osaluokkiin. Kaikkien – sekä institutionaalisten että kansalaisyhteiskunnan – toimijoiden on jaettava tietoa ja tuotava kantansa kuuluviin. Käytettävissä on monia tietolähteitä, kuten Euroopan neuvoston, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestön (OECD) elimet sekä EU:n elimet, kuten perusoikeusvirasto.<sup>40</sup> Perusoikeusvirasto, jonka vastuualue kattaa oikeusvaltioon liittyvät oikeudet, kuten tehokkaat oikeussuojakeinot, on laatinut perusoikeuksia koskevan eurooppalaisen tietojärjestelmän (EFRIS), jonka tarkoituksena on edistää jäsenvaltioiden tilannetta koskevien tietojen ja raporttien saatavuutta. Näitä eri tietolähteitä voitaisiin käyttää paremmin yhdistämällä niitä niin, että ne täydentäisivät toisiaan nykyistä tehokkaammin. Tällaista tehostettua seuranta- ja muodoissaan olisi kehitettävä, myös yhteistyössä kansallisten viranomaisten ja muiden EU:n toimielinten kanssa, ja siihen olisi sisällyttävä jatkuva tiedonkeruu- ja vuoropuheluprosessi kansallisten viranomaisten ja sidosryhmien kanssa.

(iii) *Jäsenvaltioiden ja sidosryhmien osallistuminen*

Sen lisäksi, että komissio kerää tietoja eri lähteistä, se **kehottaa kaikkia jäsenvaltioita jatkamaan keskinäistä tietojenvaihtoa ja vuoropuhelua oikeusvaltioon liittyvistä aiheista**, kuten oikeuslaitoksen uudistamisesta, korruption torjunnasta ja lainsäädäntöprosessista, tai toimenpiteistä, joilla tuetaan kansalaisyhteiskuntaa ja riippumattomia tiedotusvälineitä oikeusvaltion toimijoina. Jotkin näistä kysymyksistä on jo otettu käsiteltäväksi osana talouspolitiikan EU-ohjausjaksoa, silloin kun ne liittyvät keskeisiin kasvu- ja edistävien tekijöihin. Tätä vuoropuhelua on tarkoitus täydentää tarkastelemalla kohdennetummin nimenomaan oikeusvaltioperiaatetta ja myös muita siihen liittyviä näkökohtia. Yhteistyön säännöllisyyttä ja intensiteettiä olisi lisättävä niissä jäsenvaltioissa, joissa oikeusvaltion haasteet ovat selvempiä, ja pyrittävä löytämään ongelmiin yhteistyöhön perustuvia ratkaisuja ennen kuin ne kärjistyvät.

Tämän pohjalta olisi perustettava jäsenvaltioihin **kansallisten yhteyspisteiden verkosto** oikeusvaltioon liittyvistä kysymyksistä käytävää vuoropuhelua varten. Verkosto perustuisi oikeusvaltioon liittyvillä aloilla jo oleviin yhteyksiin, kuten oikeusalan ja korruptiontorjunnan kansallisten yhteysviranomaisten verkostoihin, jotka voitaisiin yhdistää siihen.<sup>41</sup> Se toimisi foorumina, jolla voidaan keskustella horisontaalisista kysymyksistä, tarvittaessa myös oikeusvaltioon liittyvän EU:n välineistön mahdollisesta kehittämisestä, ja

<sup>39</sup> Venetsian komission laatima luettelo oikeusvaltion arviointiperusteista on erityisen tärkeä tähän liittyvien riskien ja heikkouksien tunnistamisessa.

<sup>40</sup> Myös Euroopan unionin tuomioistuin on tunnustanut muun muassa Euroopan neuvoston ja sen elinten kaltaisten kansainvälisten julkisoikeudellisten organisaatioiden antamien tietojen legitimitetin ja merkityksen.

<sup>41</sup> Jäsenvaltioiden olisi nimettävä yhteysviranomaiset, jotka voisivat toimia esimerkiksi julkishallinnon tai oikeuslaitoksen yhteydessä. Vastavia rakenteita on jo olemassa: niiden tehtävänä on tukea komission tiedonkeruuta EU:n oikeusalan tulostaulun laatimista ja jäsenvaltioiden kanssa korruption torjunnasta käytävää vuoropuhelua varten.

jakaa tietoja ja parhaita käytäntöjä. Yhteyshenkilöt osallistuisivat kunkin jäsenvaltion kanssa käytävään kahdenväliseen vuoropuheluun ja auttaisivat valmistelevaan ja keräämään oikeusvaltiokertomusta varten tarvittavia tietoja (ks. jäljempänä). Kansallisten yhteysviranomaisten verkosto voisi toimia foorumina, jolla annettaisiin varhaisvaroituksia oikeusvaltioon liittyvistä uudistuksista ja käytäisiin keskustelua jäsenvaltioiden kesken.

Myös Euroopan neuvoston asianomaisia elimiä sekä ETYJiä ja OECD:tä ja oikeudellisia verkostoja voitaisiin pyytää jakamaan asiantuntemustaan ja esittämään näkemyksiään. Tällaisia tahoja olisivat muun muassa EU:n korkeimpien oikeuksien presidenttien verkostot, EU:n korkeimpien hallinto-oikeuksien yhdistys ja Euroopan tuomarineuvostojen verkosto.

Tällaisella vuoropuhelulla olisi erityisen suuri merkitys mahdollisten oikeusvaltioon liittyvien ongelmien havaitsemiseksi varhaisessa vaiheessa, sillä vakiintunut ja säännöllisesti kokoontuva foorumi edistää keskinäistä ymmärtämystä ja vähentää vastakkainasettelun riskiä. Vuoropuhelu voi myös tarjota jäsenvaltioille mahdollisuuden keskustella oikeusvaltioon vaikuttavista lainsäädäntöuudistuksista jo niiden valmisteluvaiheessa, myös Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön valossa. Tuomioistuimen laatimat normit voivat antaa osviittaa siitä, millaisiin uudistuksiin olisi suhtauduttava varovasti (esimerkiksi uudistukset, joilla voi olla – kenties tahattomia – kielteisiä vaikutuksia tuomareiden tai sääntelyviranomaisten riippumattomuuteen). Vuoropuhelun avulla voidaan määrittää, edellyttääkö jokin kansallinen kehityssuuntaus ulkopuolisen tuen tai asiantuntemuksen pyytämistä.

*(iv) Oikeusvaltiota koskeva vuosikertomus*

Jotta voidaan varmistaa tarvittava avoimuus ja tietoisuus ja säilyttää oikeusvaltioperiaate EU:n poliittisella asialistalla, komissio aikoo julkaista vuosittain oikeusvaltioperiaatetta koskevan kertomuksen, jossa esitetään yhteenveto jäsenvaltioiden tilanteesta. Kertomuksessa esitettäisiin edellä kuvattujen erilaisten lähteiden perusteella **yhteenveto** jäsenvaltioissa ja EU:n tasolla tapahtuvasta **merkittävästä kehityksestä**, Euroopan unionin tuomioistuimen oikeuskäytäntö mukaan lukien, ja muita asiaankuuluvia tietoja, kuten aiheeseen liittyviä osia EU:n oikeusalan tulostaulusta ja talouspolitiikan EU-ohjausjakson maaraporteista. Kertomuksessa voitaisiin myös raportoida muodollisen oikeusvaltiota koskevan menettelyn etenemisestä sekä EU:n toimielinten työstä, jota ne tekevät edistääkseen oikeusvaltioon liittyviä normeja ja kehittääkseen oikeusvaltiokulttuuria. Siinä voitaisiin esitellä parhaita käytäntöjä ja yksilöidä toistuvia ongelmia. Kertomuksessa keskityttäisiin asioihin, joilla on välitöntä merkitystä oikeusvaltioperiaatteen kannalta EU:ssa.

**EU:n oikeusalan tulostaulua**, josta saadaan vertailukelpoisia tietoja kansallisten oikeusjärjestelmien riippumattomuudesta, laadusta ja tehokkuudesta, voitaisiin niin ikään kehittää edelleen. Sitä voitaisiin parantaa muun muassa niin, että se kattaisi paremmin oikeusvaltioon liittyvät asiat, myös rikos- ja hallinto-oikeuden osalta.

Oikeusvaltiota koskeva kertomus voisi toimia tiedonlähteenä Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa ja niiden sisällä käytävää vuoropuhelua silmällä pitäen.

*(v) Toimielinten välinen vuoropuhelu oikeusvaltiosta*

Tarkastelukierros voisi auttaa ylläpitämään dynaamista keskustelua ja parantamaan edelleen välineitä, joilla oikeusvaltiota voidaan lujittaa. Se voisi edistää merkittäväällä tavalla

**Euroopan parlamentin** ja **neuvoston** työtä, ihannetapauksessa osana toimielinten välistä säännöllistä ja johdonmukaista yhteistyötä.

Euroopan parlamentti ja neuvosto voisivat hyödyntää komission vuosittain oikeusvaltioperiaatteesta antamaa kertomusta omissa keskusteluissaan. Neuvostossa tarkastelukierroksen yhteydessä saatuja tietoja voitaisiin käyttää esimerkiksi keskusteltaessa oikeusvaltioperiaatteesta tai laadittaessa sitä koskevia päätelmiä. Tässä yhteydessä komissio pitää tervetulleena keskustelua neuvoston lähestymistavasta oikeusvaltioperiaatteen. Se on tarkoitus käydä Suomen puheenjohtajakaudella vuoden 2019 jälkipuoliskolla, ja se voisi tuoda synergiaetuja yhdessä vertaisarviointijärjestelmästä parhaillaan käytävien keskustelujen kanssa. Euroopan parlamentissa ja neuvostossa voitaisiin keskustella myös vuosittain laadittavasta oikeusvaltioperiaatetta koskevasta kertomuksesta. Toimielinten työ tuottaa parhaan tuloksen, jos se on yhteinen prosessi, jonka pohjalta eri toimielimet voivat myös toteuttaa omia jatkotoimiaan. Myös muut EU:n toimielimet, kuten talous- ja sosiaalikomitea ja alueiden komitea, voisivat antaa tähän panoksensa.

Komissio suhtautuu myönteisesti yhteistyön tiivistämiseen Euroopan parlamentin, neuvoston ja jäsenvaltioiden kanssa tulevana kuukausina eikä sulje pois mitään perussopimuksissa määrättyä mahdollisuutta parantaa kansallisten järjestelmien keskinäistä tuntemusta. Perussopimusten valvojana komission on kuitenkin myös säilytettävä riippumattomuutensa sekä omien arviointiensä sisällön että niiden ajoituksen osalta. Oikeusvaltioperiaatteesta käytävässä keskustelussa on toistuvasti otettu esiin ajatus komission tai EU:n toimielinten ulkopuolisten riippumattomien asiantuntijoiden paneelista, jonka tehtävänä olisi tarjota asiantuntemusta ja puolueettomia arvioita oikeusvaltioperiaatteen liittyvistä haasteista. Toisaalta on esitetty myös erityisen uuden viraston perustamista. Tällaisiin menettelytapoihin liittyy kuitenkin erilaisia ongelmia, jotka koskevat legitimizeettä, panosten tasapainoa ja tulosvastuuta. Vaikka komissio käyttää jo nyt – ja myös jatkossa – kaikkia legitimejä tietolähteitä ja asiantuntemusta ja tarkistaa ristiin eri lähteistä saamiaan tietoja, ulkoinen asiantuntemus ei voi korvata komission itsensä tekemää arviointia varsinkaan silloin, kun komission päätelmien perusteella voidaan antaa säädöksiä, joilla on oikeudellisia ja taloudellisia seurauksia ja jotka voidaan riitauttaa unionin tuomioistuimessa. Myöskään Euroopan parlamentti tai neuvosto ei voi luovuttaa päätösvaltaa ulkopuolisille elimille. Toimielinten toimivalta ja vastuuvollisuus, sellaisina kuin ne on vahvistettu perussopimuksissa määrätyn toimielinten välisen tasapainon puitteissa, on säilytettävä.

Lisäksi komissio kehottaa **Euroopan tason poliittisia puolueita** varmistamaan, että niiden kansalliset jäsenet ottavat asianmukaisesti huomioon oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen ja toteuttavat sen myötä tarvittavat toimet puolueidensa yleiseurooppalaisissa ohjelmissa. Euroopan tason poliittisten puolueiden ja säätiöiden perussäännöstä ja rahoituksesta annetussa asetuksessa (EY) N:o 1141/2014<sup>42</sup> edellytetään, että puolueet noudattavat erityisesti ohjelmassaan ja toiminnassaan unionin perustana olevia arvoja, sellaisina kuin ne on ilmaistu SEU-sopimuksen 2 artiklassa.<sup>43</sup> Jos komissiolla on syytä uskoa, ettei näiden arvojen kunnioittamisesta ole varmuutta, se voisi pyytää Euroopan tason poliittisista puolueista ja Euroopan tason poliittisista säätiöistä vastaavaa viranomaista tarkistamaan,

---

<sup>42</sup> Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EU, Euratom) 2019/493, annettu 25 päivänä maaliskuuta 2019, asetuksen (EU, Euratom) N:o 1141/2014 muuttamisesta henkilötietojen suojaa koskevien sääntöjen rikkomuksiin liittyvän tarkastusmenettelyn osalta Euroopan parlamentin vaalien yhteydessä.

<sup>43</sup> 3 artiklan c alakohta, jossa vahvistetaan puolueiden rekisteröintiedellytykset.

onko asetuksessa säädettyjä edellytyksiä noudatettu.<sup>44</sup> Jos valvontaviranomainen katsoo, että näitä edellytyksiä on rikottu selvästi ja vakavasti, kyseinen puolue tai säätiö voitaisiin poistaa rekisteristä.

#### Komissio aikoo

- ottaa käyttöön oikeusvaltioperiaatetta koskevan tarkastelukierroksen, jotta voidaan seurata oikeusvaltioperiaatteen noudattamista jäsenvaltioissa. laatia tätä prosessia tukeakseen vuosittain oikeusvaltioperiaatetta koskevan kertomuksen, kehittää edelleen EU:n oikeusalan tulostaulua ja vahvistaa vuoropuhelua muiden EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa.
- käynnistää kaikkien jäsenvaltioiden kanssa vuoropuhelun oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvistä aiheista muun muassa yhteyshenkilöiden verkoston avulla.

#### Komissio kehottaa

- jäsenvaltioita nimeämään kansalliset yhteysviranomaiset oikeusvaltiokysymyksiä koskevaa vuoropuhelua ja tietojenvaihtoa varten.
- Euroopan parlamenttia ja neuvostoa varmistamaan jatkotoimien toteuttamisen komission vuotuisen oikeusvaltioperiaatetta koskevan kertomuksen pohjalta ja kehittämään yhdessä komission kanssa yhdenmukaista toimintatapaa, jotta toimet, joita toimielimet toteuttavat oikeusvaltioon liittyvien ongelmien varhaiseksi havaitsemiseksi ja ratkaisemiseksi, voidaan yhdentää johdonmukaisella tavalla.
- Euroopan tason poliittisia puolueita varmistamaan, että niiden kansalliset jäsenet kunnioittavat oikeusvaltioperiaatetta.

### ***Reagointi: Toiminta EU:n tasolla kansallisten mekanismien pettäessä***

Oikeusvaltion edistämiseen ja ongelmien ennaltaehkäisyyn perustuvalla lähestymistavalla voidaan vahvistaa EU:ta ja auttaa torjumaan oikeusvaltioon kohdistuvia vakavia ja pysyviä haasteita tulevaisuudessa. Tavoitteena on, että tarve puuttua ongelmiin EU:n tasolla vähenisi huomattavasti. Jos kuitenkin vaikuttaa siltä, että jossakin jäsenvaltiossa ei pystytä puuttumaan oikeusvaltioon kohdistuviin uhkiin kansallisilla oikeusvaltiotakeilla, EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot toteuttavat yhdessä toimia tilanteen korjaamiseksi. Unionin tuomioistuin on vahvistanut tämän toimintatavan.

**Unionin tuomioistuin** on viime aikoina selventänyt rikkomusmenettelyihin ja ennakkoratkaisupäätöksiin liittyvissä tuomioissa vaatimuksia, jotka johtuvat oikeusvaltioperiaatetta ja erityisesti oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevasta EU:n lainsäädännöstä.<sup>45</sup> Tuomioistuin on toistuvasti vahvistanut oikeuslaitoksen riippumattomuuden ja oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen merkityksen EU:n moitteettoman toiminnan kannalta: se on määrännyt keskeytettäväksi sellaisten kansallisten lakien soveltamisen, jotka komission arvion mukaan vaikuttavat oikeuslaitoksen riippumattomuuteen. Tuomioistuin myös totesi, että jäsenvaltioiden on järjestettävä lainkäyttö EU:n oikeuteen perustuvia velvoitteitaan noudattaen. Nämä päätökset ovat

<sup>44</sup> Ks. 10 artiklan 3 kohta, jossa otetaan käyttöön mekanismi sen tarkistamiseksi, että rekisteröinnin edellytykset ja vaatimukset täyttyvät.

<sup>45</sup> Ks. edellä jakso III. Huomattakoon, että julkisasiamies on todennut asiassa C-619/18, komissio v. Puola, antamassaan ratkaisuehdotuksessa, että oikeudenkäyntimenettely voi olla vireillä samaan aikaan kuin vuoden 2014 oikeusvaltiotoimintakehyksen tai SEU-sopimuksen 7 artiklan mukaiset menettelyt, vaikka niillä olisi sama kohde.

täydentäneet merkittävällä tavalla EU:n tasolla käynnissä olevia oikeusvaltiota koskevia menettelyjä, ja niillä on suuri merkitys näiden ongelmien ratkaisemisessa. Lisäksi unionin tuomioistuimen kehittyvässä oikeuskäytännössä korostetaan sitä, miten oikeusvaltioon liittyvät systemaattiset ongelmat voivat vaikuttaa EU:n rahoitukseen.<sup>46</sup>

Komissio jatkaa tämän oikeuskäytännön kehittämistä. Se aikoo saattaa unionin tuomioistuimen käsiteltäväksi oikeusvaltioon liittyvät ongelmat, jotka vaikuttavat EU:n lainsäädännön soveltamiseen, jos ongelmia ei ole saatu ratkaistua kansallisen valvontajärjestelmän avulla. Komissio soveltaa oikeusvaltioperiaatetta koskeviin rikkomusmenettelyihin myös jatkossa strategista lähestymistapaansa nykyisten täytäntöönpanotoimiensa<sup>47</sup> ja unionin tuomioistuimen kehittyvän oikeuskäytännön pohjalta pyytämällä tarvittaessa nopeutettuja menettelyjä ja välitoimia. Komissio aikoo myös aktiivisesti edistää tuomioistuimen oikeuskäytännön puitteissa laadittuja normeja muun muassa kokoamalla yhteen asiaa koskevat tuomioistuimen havainnot.

Kuten huhtikuun tiedonannossa ja sen perusteella esitetyissä kannanotoissa korostetaan, nopea toiminta on olennaisen tärkeää, jos käsillä on mahdollinen oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvä kriisi. Monet oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvät haasteet ovat aikasensitiivisiä. Mitä kauemmin niiden ratkaiseminen kestää, sitä suurempi on riski kriisin syvenemisestä ja sitä vaikeammaksi käy kielteisten vaikutusten korjaaminen sekä jäsenvaltiossa että EU:n tasolla. Sen vuoksi on tärkeää, että EU:n toimielimet toimivat nopeasti ja soveltavat johdonmukaisempaa ja yhtenäisempää lähestymistapaa ja että erityisesti oikeusvaltiotoimintakehyksen<sup>48</sup> ja SEU-sopimuksen 7 artiklan mukaiset viralliset menettelyt ja niihin liittyvät määräajat ovat mahdollisimman selkeitä.

**SEU-sopimuksen 7 artiklan** mukaan toimielinten olisi tehtävä yhteistyötä, jotta voidaan lisätä niiden välisen päätöksenteon kollektiivista luonnetta. Komissio pitää tervetulleena neuvoston aikomusta sopia uusista menettelyistä 7 artiklan mukaisia kuulemisia varten. Tämä on tärkeä askel menettelyjen tehostamiseksi. Neuvoston olisi erityisesti pohdittava, voitaisiinko yleisten asiain neuvostossa käytäviä keskusteluja valmistella paremmin teknisellä tasolla neuvoston työryhmissä. Voisi myös olla hyvä parantaa päätöksentekoon sisältyviä institutionaalisia vaiheita selkeyttämällä menettelysääntöjä. Toimielinten välisen tasapainon varmistamiseksi Euroopan parlamentille olisi annettava mahdollisuus esittää kantansa menettelyissä, jotka se on itse pannut vireille. Lisäksi voitaisiin harkita Euroopan neuvoston elinten tai muiden ulkopuolisten asiantuntijoiden tapauskohtaista osallistumista.

Komissio pohtii myös, miten muut toimielimet voitaisiin ottaa tiiviimmin mukaan **vuoden 2014 oikeusvaltiotoimintakehyksen** perustuvan menettelyn alussa, ottaen kuitenkin samalla huomioon vaatimus asianomaisen jäsenvaltion kanssa käytävän vuoropuhelun luottamuksellisuudesta.<sup>49</sup> Tärkeimpänä tavoitteena olisi aina oltava ratkaisujen löytäminen mahdollisimman varhaisessa vaiheessa. Jos tämä ei onnistu, ratkaisun löytämistä voi helpottaa sen varmistaminen, että Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat kaikilta osin ajan

<sup>46</sup> Tämä tarkoittaa myös ennakkoratkaisumenettelyjä, jotka voivat koskea myös SEUT-sopimuksen 325 artiklassa tarkoitettua veropetoksen tai unionin varoihin vaikuttavien petosten tutkimista (ks. esim. asiat C-617/10, Åkerberg Fransson; C-105/14, Taricco; C-42/17, M.A.S.; ja C-612/15 Kolev).

<sup>47</sup> Tämä vastaa komission täytäntöönpanotoimiensa suhteen omaksumaa strategisempaa lähestymistapaa, jonka se esitti vuonna 2016 antamassaan tiedonannossa *EU:n lainsäädäntö: parempiin tuloksiin soveltamista parantamalla*, EUVL C 18, 19.1.2017, s. 10–20.

<sup>48</sup> Unionin tuomioistuin on äskettäin todennut oikeuskäytännössään, että oikeusvaltiotoimintakehyks on olennainen osa EU:n oikeusjärjestystä ja että sillä on oikeudellisia vaikutuksia (tuomioistuimen 17. joulukuuta 2018 antama määräys asiassa C-619/18 R).

<sup>49</sup> Oikeusvaltiotoimintakehyksen puitteissa käytävän vuoropuhelun ensimmäiset vaiheet eivät ole julkisia.



tasalla ja voivat esittää tietoon perustuvia näkemyksiään ennen kuin asia etenee kriittiseen vaiheeseen. Tämä on johdonmukaista sen kanssa, että toimielimet tarkastelevat oikeusvaltioperiaatetta entistä tiiviimmän yhteistyön pohjalta.

Olennaista on jatkuva objektiivinen tilannearvio, joka perustuu vankkaan asiantuntemukseen ja asiaankuuluviin tietoihin. Prosessin on myös jatkossa perustuttava julkisiin ja tunnustettuihin oikeusvaltionormeihin. Arvioinnissa ja vuoropuhelussa olisi otettava huomioon kaikki käytettävissä olevat **asiantuntemuksen** lähteet, ja komission on säilytettävä itsenäisyytensä ja arviointinsa riippumattomuus sille perussopimusten valvojana kuuluvan aseman mukaisesti.<sup>50</sup> Oikeusvaltiomenettelyn kohteeksi joutunut jäsenvaltio voi vedota Euroopan neuvoston elinten tai muiden riippumattomien elinten asiantuntemukseen paitsi keinona ratkaista asia myös osoittaakseen vilpittömää mieltä ja helpottaakseen rakentavaa vuoropuhelua.<sup>51</sup> Tällaisilta elimiltä voidaan pyytää lausuntoa myös silloin kun jonkin kysymyksen arviointiin ei ole olemassa valmiiksi selkeästi määriteltyjä normeja.

Keskeistä oikeusvaltioperiaatteeseen sovellettavassa, vilpittömän yhteistyön henkeen perustuvassa EU:n tehokkaassa lähestymistavassa on varmistaa nopeasti **jännitteiden lieventäminen ja mahdollisuus lopettaa virallinen oikeusvaltiomenettely** heti, kun asianomainen jäsenvaltio on toteuttanut tarvittavat toimenpiteet oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseksi. EU:n ja muiden jäsenvaltioiden on saatava riittävät takeet siitä, että oikeusvaltioperiaate on palautettu kestäväälle pohjalle. Tätä varten ilmoitukseen menettelyn lopettamisesta voitaisiin yhdistää komission kyseiselle jäsenvaltiolle antama tuki sen varmistamiseksi, että sitoumukset pannaan tuloksellisesti täytäntöön ja että ne myös pidetään voimassa, mahdollisesti erityisen seurannan avulla. Samanlaista seuranta voitaisiin käyttää myös erityisten prosessien, kuten yhteistyö- ja seurantamekanismin, päätyttyä.<sup>52</sup>

Oikeusvaltiota koskevien virallisten menettelyjen ohella saattaa olla tarpeen toteuttaa toimia tietyillä EU:n toiminnan aloilla, joihin oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa jäsenvaltioissa ilmenevät puutteet saattavat vaikuttaa. Unionin tuomioistuimien on viimeaikaisissa tuomioissaan korostanut esimerkiksi oikeuslaitoksen riippumattomuuteen kohdistuvien yleisten puutteiden vaikutusta keskinäiseen luottamukseen, johon vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueen välineet perustuvat.<sup>53</sup>

Tähän EU:n toimintaa suojaavaan lähestymistapaan perustuu myös komission vuonna 2018 ehdottama asetus, jolla varmistetaan EU:n talousarvion suojaaminen tapauksissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita.<sup>54</sup> Tällaista EU:n taloudellisten etujen suojaamisessa noudatettavaa lähestymistapaa voitaisiin tarvita myös muilla EU:n politiikan aloilla, jotta voidaan välttää EU:n lainsäädännön tai politiikkojen täytäntöönpanoon liittyviä erityisiä riskejä tai poistaa niitä. Komissio aikoo

<sup>50</sup> Etenkin Euroopan neuvoston elimet laativat erilaisia teknisiä arviointeja, jotka perustuvat Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöön ja sen määrittelemiin normeihin. Sitä, millaista asiantuntemusta komissio voi käyttää arvioinnissaan, ei ole kuitenkaan millään tavoin rajoitettu.

<sup>51</sup> Voitaisiin myös pohtia, olisiko myös komission otettava suoraan yhteyttä Euroopan neuvostoon ja sen eri elimiin ja pyydettyä niitä arvioimaan tiettyjä jäsenvaltioissa ilmenneitä ongelmia.

<sup>52</sup> Yhteistyö- ja seurantamekanismit perustettiin siirtymäkauden toimenpiteenä, jonka avulla seurattiin oikeuslaitoksen uudistamista ja korruption torjuntaa Bulgariassa ja Romaniassa niiden liittyessä unioniin vuonna 2007. Sen jälkeen kun tämän erityismekanismin soveltaminen päättyy, seuranta olisi jatkettava osana horisontaalisia välineitä.

<sup>53</sup> Asia C-216/18 PPU, LM.

<sup>54</sup> Ehdotus Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, COM(2018) 324 lopullinen.

selvittää, tarvitaanko lisätoimenpiteitä, joilla voitaisiin puuttua mahdollisten oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvien jatkuvien ongelmien vaikutuksiin muilla EU:n politiikan aloilla.

EU:n taloudellisten etujen suojaamista voitaisiin jo edistää operatiivisilla parannuksilla. Komissio tarkastelee uudessa komission petostentorjuntastrategiassa (CAFS)<sup>55</sup> kaavailtujen toimien pohjalta keinoja perustaa tietojen analysointitoiminto, johon koottaisiin eri lähteistä peräisin olevat tiedot jäsenvaltioissa käytössä olevista järjestelmistä, joilla suojataan EU:n taloudellisia etuja. Tämä voisi auttaa tunnistamaan ongelmia, joita liittyy EU:n taloudellisiin etuihin kohdistuvien riskien hallintaan, ja sen avulla voitaisiin mahdollisesti antaa varoituksia silloin, kun ilmenee ongelmallisia toimintamalleja, kuten Euroopan petostentorjuntaviraston (OLAF) kertomuksiin perustuvien seurantatoimien hitaus ja vähäisyys ja Euroopan syyttäjänviraston (EPPO) kanssa tulevaisuudessa tehtävään yhteistyöhön liittyvät puutteet tai riittämättömät kansallisen tason valvontarakenteet. Ajatuksena olisi puuttua ongelmiin jo varhaisessa vaiheessa ja selvittää, onko kyseessä rajallinen ongelma vai liittyykö se laajempaan kokonaisuuteen. Järjestelmällä voitaisiin tukea komission ehdotusta mekanismista, jota käytetään, kun oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita, tai muita menettelyjä, joilla suojataan EU:n taloudellisia etuja.

#### Komissio aikoo

- käyttää täysimääräisesti toimivaltaansa perussopimusten valvojana varmistaakseen, että oikeusvaltioperiaatetta koskevia EU:n oikeuden vaatimuksia noudatetaan
- noudattaa Euroopan unionin tuomioistuimen kehittyvään oikeuskäytäntöön perustuvaa strategista lähestymistapaa rikkomusmenettelyihin ja edistää tuomioistuimen oikeuskäytännössä kehitettyjä normeja muun muassa kokoamalla yhteen tuomioistuimen asiaa koskevat havainnot
- pohtia, miten EU:n muita toimielimiä voitaisiin ottaa säännöllisemmin mukaan vuoden 2014 oikeusvaltiotoimintakehyksen täytäntöönpanoon
- tukea jäsenvaltioita jännitteiden lieventämisessä tai virallisen oikeusvaltiomenettelyn lopettamisessa, muun muassa jatkotoimien seurannan avulla
- tutkia vuoden 2020 loppuun mennessä, edellyttävätkö vaikutukset, joita oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvillä jatkuvilla ongelmilla on EU:n politiikkojen täytäntöönpanoon, uusien mekanismien käyttöönottoa ehdotetun unionin talousarvion suojaamista koskevan asetuksen lisäksi
- tutkia komission petostentorjuntastrategian pohjalta mahdollisuutta ottaa käyttöön tietojen analysointitoiminto, jonka avulla voitaisiin tunnistaa EU:n taloudellisten etujen suojaamiseen liittyvien riskien hallintaa koskevia ongelmia. Samalla selvitetään mahdollisuuksia antaa varoituksia, kun ongelmallisia toimintamalleja alkaa esiintyä.

#### Komissio kehottaa

- Euroopan parlamenttia ja neuvostoa tarkastelemaan SEU-sopimuksen 7 artiklan mukaisesti menettelyihin liittyvän toimielinten kollektiivisen lähestymistavan tehostamista.
- neuvostoa viemään eteenpäin tervetullutta suunnitelmaansa 7 artiklan mukaisen menettelyn sääntöjen selkeyttämiseksi ja vakiinnuttamiseksi.
- Euroopan parlamenttia ja neuvostoa hyväksymään nopeasti asetuksen unionin

<sup>55</sup> COM(2019) 196 final.

talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita.

## V. PÄÄTELMÄT JA TULEVAT TOIMET

Oikeusvaltioperiaatteen puolustaminen on kaikkien EU:n toimielinten ja kaikkien jäsenvaltioiden yhteinen tehtävä. Kaikkien osapuolten on kannettava tämä vastuu ja tehtävä oma osuutensa. Tämän tiedonannon mukaisesti toteutettavien toimien ohella komissio on sitoutunut jatkamaan keskustelua ja toteuttamaan tarvittaessa lisätoimia omien toimivaltuuksiensa puitteissa. Yhteisenä tavoitteena on oltava koordinoitun ja yhtenäisen strategisen lähestymistavan kehittäminen unionille kaikkien asiaankuuluvien toimijoiden kanssa. Tällaisen strategisen lähestymistavan keskeisiin osatekijöihin kuuluvat yhteisen oikeusvaltiokulttuurin edistäminen kaikkialla EU:ssa, kyky puuttua tehokkaasti ongelmiin varhaisessa vaiheessa ennalta ehkäisevillä toimenpiteillä ja sitoutuminen tehokkaisiin yhteisiin toimiin aina kun se on tarpeen ongelmien ratkaisemiseksi silloin, kun ehkäisevät toimenpiteet eivät riitä.

Tässä tiedonannossa esitetään joukko sitoumuksia ja ideoita pohdittavaksi osana komission ehdottamaa toimintasuunnitelmaa. Tulevina kuukausina tarvitaan jatkuvaa seuranta yhteistyössä muiden EU:n toimielinten, jäsenvaltioiden ja sidosryhmien kanssa. Keskustelussa on tullut esiin monenlaisia myönteisiä ideoita, joita on syytä arvioida tarkemmin ja joiden pohjalta voidaan laatia käytännön toimenpiteitä tässä tiedonannossa esitettyjen toimien lisäksi. Komissio kehottaa kaikkia sidosryhmiä osallistumaan keskusteluun ja odottaa vuoropuhelua koordinoitusta lähestymistavasta vastavalitun parlamentin ja neuvoston kanssa.

Sillä välin komissio hoitaa edelleen tehtävänsä perussopimusten valvojana, toteuttaa asianmukaisia ja oikeasuhteisia toimenpiteitä EU:n lainsäädännön noudattamiseksi ja aikoo investoida EU:n valmiuksien vahvistamiseen tältä osin. Tavoitteena olisi oltava vahvistaa oikeusvaltioperiaatteen noudattamista EU:ssa ja varmistaa, että tämä tavoite saavutetaan tavalla, joka kuvastaa oikeusvaltioperiaatteen ratkaisevan tärkeää merkitystä kaikille EU:n kansalaisille ja koko EU:lle.