



EUROOPAN
KOMISSIO

Strasbourg 11.3.2014
COM(2014) 158 final

ANNEXES 1 to 2

LIITTEET

asiakirjaan

KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE

Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi

Liite I: Oikeusvaltioperiaate unionin peruseriaatteena

Oikeusvaltioperiaate ja unionin oikeusjärjestys

Oikeusvaltioperiaate on oikeudellisesti sitova perustuslaillinen periaate. Se on yksimielisesti tunnustettu yhdeksi niistä peruseriaatteista, jotka ovat olennainen osa EU:n ja Euroopan neuvoston jäsenvaltioiden perustuslaillisia järjestelmiä.

Jo kauan ennen kuin oikeusvaltioperiaate mainittiin erikseen EU:n perussopimuksessa¹, unionin tuomioistuin totesi vuonna 1986 asiassa *Les Verts* antamassaan tuomiossa, että EU on ”oikeusyhteisö, koska sekä sen jäsenvaltiot että sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensopivuus perustuslakia vastaavan asiakirjan eli EY:n perustamissopimuksen kanssa”².

Tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan oikeusvaltioperiaate on lähteenä EU:n oikeusjärjestyksessä sovellettaville periaatteille, joihin voidaan vedota tuomioistuimissa. Tuomioistuin korostaa myös, että nuo periaatteet ovat yleisiä oikeuseriaatteita, jotka johtuvat jäsenvaltioille yhteisestä perustuslaillisesta traditiosta. Seuraavat periaatteet on syytä mainita:

- (a) **laillisuseriaate**, joka tarkoittaa, että lainsäädäntöprosessi on läpinäkyvä, vastuuvollinen, demokraattinen ja moniarvoinen. Tuomioistuin on vahvistanut laillisuseriaatteen olevan unionin peruseriaate todetessaan, että ”[...] oikeusyhteisössä on asianmukaisesti varmistettava laillisuuden noudattaminen”³;
- (b) **oikeusvarmuus**, joka edellyttää muun muassa, että säännöt ovat selkeitä ja ennustettavia eikä niitä voi jälkeenkäin muuttaa. Tuomioistuin on korostanut oikeusvarmuuden merkitystä toteamalla, että oikeusvarmuuseriaatteen ja luottamuksensuojan periaatteen mukaan ”[...] [unionin] lainsäädännön on oltava oikeussubjektien kannalta selvää ja ennakoitavaa [...]”. Tuomioistuin on todennut myös, että ”[...] on oikeusvarmuuden periaatteen vastaista vahvistaa [unionin] säädöksen ajallinen voimassaolo alkamaan sen julkaisemista aikaisemmasta päivämäärästä, poikkeuksellisesti saattaa olla toisin, kun tavoiteltava päämäärä sitä vaatii ja kun asianomaisten luottamuksensuojaa kunnioitetaan asianmukaisesti”⁴;
- (c) **toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltö**. Unionin tuomioistuin on todennut seuraavaa: ”Tästä huolimatta kaikkien jäsenvaltioiden oikeusjärjestyksissä julkisen vallan puuttumisen sekä luonnollisten henkilöiden että oikeushenkilöiden yksityisen toiminnan alaan on perustuttava lakiin ja oltava perusteltavissa laissa säädetyillä syillä. Näissä oikeusjärjestyksissä säädetään näin ollen, vaikkakin yksityiskohdiltaan toisistaan poikkeavalla tavalla, suojasta sellaisia toimia vastaan, jotka ovat mielivaltaisia tai suhteettomia. Tällaisen suojan vaatimus on näin ollen tunnustettava [unionin] oikeuden yleiseksi periaatteeksi; [...]”⁵;

¹ Ensimmäinen maininta oikeusvaltiosta on Maastrichtin sopimuksen johdanto-osassa vuodelta 1992. Amsterdamin sopimuksen 6 artiklan 1 kohdassa mainitaan oikeusvaltio olennaisin osin samalla tavalla kuin nykyisessä SEU-sopimuksen 2 artiklassa.

² Asia 294/83, *Les Verts v. Euroopan parlamentti*, tuomio 23.4.1986, Kok., s. 1339, 23 kohta.

³ Asia C-496/99, *komissio v. CAS Succhi di Frutta SpA*, tuomio 29.4.2004, Kok., s. I-3801, 63 kohta.

⁴ Yhdistetyt asiat 212–217/80, *Amministrazione delle finanze dello Stato v Salumi*, tuomio 12.11.1981, Kok., s. 2735, 10 kohta.

⁵ Yhdistetyt asiat 46/87 ja 227/88, *Hoechst v. komissio*, tuomio 21.9.1989, Kok., s. 2859, 19 kohta.

- (d) **riippumaton ja tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittaminen.** Tuomioistuin on toistanut, että EU on ”oikeusunioni, jossa sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimien yhteensoveltuvuus etenkin perussopimusten, yleisten oikeusperiaatteiden ja perusoikeuksien kanssa”. Tuomioistuin on täsmentänyt tämän tarkoittavan, että ”yksityisten oikeussubjektien on voitava saada tehokasta oikeussuojaa niille unionin oikeusjärjestyksen mukaan kuuluvien oikeuksien osalta”. Tuomioistuin on todennut selvästi, että tällainen suoja ”on yksi jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuvista yleisistä oikeusperiaatteista. Tämä oikeus on myös vahvistettu ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamisesta tehdyn Euroopan yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa”⁶.
- (e) Lisäksi tuomioistuin on käsitellyt sitä, miten oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja toimivallanjako ovat yhteydessä toisiinsa, ja todennut, että ”[...]unionin] oikeuden yleinen periaate, jonka mukaan jokaisella on oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ja joka perustuu Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6 artiklaan [...] sisältää oikeuden erityisesti toimeenpanovallasta riippumattomaan tuomioistuimeen [...]”⁷. Toimivallanjaon periaate on tietenkin tärkeällä sijalla, kun varmistetaan, että oikeusvaltioperiaatetta noudatetaan. Se voi kuitenkin saada erilaisia muotoja siitä riippuen, minkälainen parlamentaarinen malli on käytössä ja missä määrin toimivallanjaon periaatetta sovelletaan kansallisella tasolla. Tuomioistuin on tältä osin viitannut toiminnalliseen vallanjakoon, joka merkitsee riippumatonta ja tehokasta tuomioistuinvalvontaa, ja todennut, ettei ”[...] unionin oikeus ole esteenä sille, että jäsenvaltio käyttää samanaikaisesti lainsäädäntövaltaa, hallintovaltaa ja tuomiovaltaa, kunhan näiden toimivaltuuksien käyttö järjestetään oikeusvaltiolle ominaista toimivallanjakoa noudattaen”⁸;
- (f) **yhdenvertaisuus lain edessä.** Tuomioistuin on korostanut yhdenvertaista kohtelua EU:n oikeuden yleisenä periaatteena ja todennut, että ”on muistutettava, että yhdenvertaisen kohtelun periaate on unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu Euroopan unionin perusoikeuskirjan 20 ja 21 artiklassa”⁹.

Oikeusvaltioperiaate ja Euroopan neuvosto

Nämä unionin yhteisen nimittäjän muodostavan oikeusvaltioperiaatteen elementit ovat kaikilta osin käytössä Euroopan neuvoston tasolla. Vaikka Euroopan neuvoston perussäännössä tai Euroopan ihmisoikeussopimuksessa¹⁰ ei olekaan määritelty oikeusvaltioperiaatetta ja vaikka täsmällinen luettelo oikeusvaltioperiaatteesta johtuvista periaatteista, normeista ja arvoista voikin olla eri jäsenvaltioissa erilainen, Venetsian komissio tarkoittaa vuonna 2011 julkaistussa raportissa oikeusvaltioperiaatteella ”perustavaa laatua olevaa yhteistä eurooppalaistan normia, joka ohjaa ja rajaa demokraattisen vallan

⁶ Asia C-583/11 P, Inuit Tapiriit Kanatami ym. v. parlamentti ja neuvosto, ei vielä julkaistu, 91 kohta; asia C-550/09 E ja F, tuomio 29.6.2010, Kok., s. I-6213, 44 kohta; asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, tuomio 25.7.2002, Kok., s. I-6677, 38 ja 39 kohta.

⁷ Yhdistetyt asiat C-174/98 P ja C-189/98 P, Alankomaat ja Van der Wal v. komissio, tuomio 11.1.2000, Kok., s. I-1, 17 kohta.

⁸ Asia C-279/09, DEB, tuomio 22.12.2010, Kok., s. I-13849, 58 kohta.

⁹ Asia C-550/07 P, Akzo Nobel Chemicals ja Akros Chemicals v. komissio, tuomio 14.9.2010, Kok., s. I-8301, 54 kohta.

¹⁰ Myös Yhdistyneiden kansakuntien ihmisoikeusjulistuksen (1948) johdanto-osassa viitataan oikeusvaltioperiaatteen, mutta ei määritellä sitä.

harjoittamista” ja ”demokraattisen yhteiskunnan olennaista osaa, joka edellyttää, että päätöksentekijät kohtelevat kaikkia ihmisarvoisesti, yhdenvertaisesti ja kohtuullisesti sekä lainsäädäntöä noudattaen ja että kaikilla on mahdollisuus riitauttaa päätökset riippumattomissa ja puolueettomissa tuomioistuimissa”¹¹. Venetsian komissio määrittää Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella raportissaan tarkemmin seuraavat oikeusvaltioperiaatteen yhteiset ja yleisesti hyväksytyt piirteet (luettelo ei ole tyhjentävä):

- (a) laillisuus (ml. läpinäkyvä, vastuuvollinen ja demokraattinen lainsäädäntöprosessi),
- (b) oikeusvarmuus,
- (c) mielivaltaisuuden kieltäminen,
- (d) oikeussuoja riippumattomissa ja puolueettomissa tuomioistuimissa,
- (e) ihmisoikeuksien kunnioittaminen, syrjinnän kieltäminen ja yhdenvertaisuus lain edessä.

Oikeusvaltioperiaate kansallisella tasolla

Vaikka oikeusvaltioperiaatetta ei olekaan määritelty täsmällisesti tai tyhjentävästi kansallisissa perustuslaeissa tai tuomioistuinten toimesta, se on nykyaikaisen eurooppalaisen perustuslakitradition yhteinen nimittäjä. Kansalliset tuomioistuimet viittaavat siihen monissa tilanteissa tulkitessaan kansallista lainsäädäntöä tai käyttävät sitä lähteenä kehittäessään periaatteita, joihin voidaan vedota tuomioistuimissa.

¹¹ Ks. Venetsian komission raportti, 4. huhtikuuta 2011, Study No. 512/2009 (CDL-AD(2011)003rev).

Euroopan unionin oikeusvaltiokehys

