



Strasbourg 11.3.2014  
COM(2014) 158 final

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE**

**Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi**

# SISÄLLYSLUETTELO

## KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE JA NEUVOSTOLLE Uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi

1.	Johdanto .....	2.
2.	Miksi oikeusvaltioperiaate on EU:lle ratkaisevan tärkeä.....	3.
3.	Miksi tarvitaan uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi ...	5.
4.	Miten EU:n uusi oikeusvaltiotoimintakehys toimii .....	6.
4.1.	Mikä käynnistää uuden toimintakehyksen .....	6.
4.2.	Toimintakehys kolmivaiheisena prosessina .....	7.
5.	Päätelmät .....	9.

## 1. JOHDANTO

Oikeusvaltioperiaate on kaikkien nykyaikaisten perustuslaillisten demokratioiden kulmakivi. Se on kaikkien EU:n jäsenvaltioiden yhteisestä perustuslaillisesta perinteestä kumpuava perustavaa laatua oleva periaate ja sellaisena yksi niistä keskeisistä arvoista, joihin unioni perustuu. Tämä on kirjattu Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU-sopimus) 2 artiklaan sekä sopimuksen johdanto-osaan ja EU:n perusoikeuskirjaan. Siksi oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on SEU-sopimuksen 49 artiklan mukaisesti myös EU:n jäsenyyden ennakkoehto. Oikeusvaltioperiaate on demokratian ja ihmisoikeuksien rinnalla myös yksi Euroopan neuvoston kolmesta pilarista, mikä vahvistetaan ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen johdanto-osassa<sup>1</sup>.

EU:n jäsenvaltioiden luottamus toisiinsa ja toistensa oikeusjärjestyksiin on unionin perusta. Se, miten oikeusvaltioperiaate toteutuu kansallisella tasolla, on tässä suhteessa keskeistä. EU:n kansalaisten ja kansallisten viranomaisten luottamus oikeusvaltioperiaatteen toimivuuteen on erityisen tärkeää, kun EU:ta kehitetään edelleen ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueeksi, jolla ei ole sisärajoja”<sup>2</sup>. Tämä luottamus rakentuu ja säilyy ainoastaan, jos kaikki jäsenvaltiot kunnioittavat oikeusvaltioperiaatetta.

EU:n jäsenvaltioiden perustuslait ja oikeusjärjestelmät on periaatteessa laadittu ja suunniteltu niin, että ne suojaavat kansalaisia hyvin kaikilta oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvilta uhkilta. Joidenkin jäsenvaltioiden viimeaikaiset tapahtumat ovat kuitenkin osoittaneet, että puutteet oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisessa ja sen myötä myös niiden perusarvojen kunnioittamisessa, joita oikeusvaltio pyrkii suojelemaan, voivat muodostua vakavaksi ongelmaksi. Näiden tapahtumien yhteydessä suurelta yleisöltä on tullut EU:lle, ja erityisesti komissiolle, selkeä pyyntö ryhtyä toimiin. Tuloksia on syntynyt. Komission ja EU:n on kuitenkin täytynyt löytää tilapäisiä ratkaisuja, sillä EU:n nykyisillä mekanismeilla ja menettelyillä ei ole aina voinut asianmukaisesti varmistaa tuloksellisia ja oikein ajoitettuja vastatoimia oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvia uhkia vastaan.

Komissio on perussopimusten vaalija, ja sen tehtävänä on varmistaa, että EU:n perustana olevia arvoja kunnioitetaan, ja suojata unionin yleistä etua. Siksi sen on toimittava tässä suhteessa aktiivisesti<sup>3</sup>. Puheenjohtaja Barroso totesi syyskuussa 2012 vuotuisessa puheessaan unionin tilasta seuraavaa: ”Tarvitsemme kehittyneempiä välineitä: pelkkä poliittinen vaikutusvalta ja toisaalta perussopimuksen 7 artiklaan sisältyvä mahdollisuus soveltaa poliittisia seuraamuksia eivät riitä”. Seuraavana vuonna hän sanoi puheessaan, että ”kokemus on osoittanut, että komissiolla on hyödyllinen rooli riippumattomana ja puolueettomana erotuomarina. Meidän on otettava tämä kokemus huomioon ja laadittava yleisempi toimintakehys [...]. Komissio aikoo esittää asiasta tiedonannon. Uskon, että kyseinen keskustelu on keskeinen tekijä tarkasteltaessa Eurooppa-aatettamme”<sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Ks. ihmisoikeusyleissopimuksen johdanto-osa ja Euroopan neuvoston perussääntö (<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/1989/19890021>).

<sup>2</sup> Ks. SEU-sopimuksen 3 artiklan 2 kohta ja SEUT-sopimuksen 67 artikla.

<sup>3</sup> Ks. EU:n oikeuskomissaarin, varapuheenjohtaja Redingin puhe ”The EU and the Rule of Law – What next?” ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-677\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-677_en.htm)).

<sup>4</sup> Ks. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-12-596\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-12-596_fi.htm) ja [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_fi.htm)

Kesäkuussa 2013 oikeus- ja sisäasioiden neuvosto korosti, että ”oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on perusoikeuksien suojelun edellytys” ja pyysi komissiota ”viemään perussopimusten mukaisesti eteenpäin keskustelua siitä, tarvitaanko yhteistyöhön perustuvaa järjestelmällistä menetelmää näiden kysymysten käsittelemiseksi ja mikä olisi sen muoto”. Huhtikuussa 2013 yleisten asioiden neuvosto kävi aiheesta yksityiskohtaisen keskustelun.<sup>5</sup>

Heinäkuussa 2013 Euroopan parlamentti pyysi, että arvioitaisiin säännöllisesti, miten jäsenvaltiot noudattavat unionin perusarvoja sekä demokratian ja oikeusvaltion vaatimusta<sup>6</sup>.

Tämä tiedonanto esitetään näiden pyyntöjen perusteella. Tiedonannossa esitetään komission kokemuksen, toimielinten välisen keskustelun ja laajojen kuulemisten<sup>7</sup> perusteella uusi toimintakehys, jolla on tarkoitus varmistaa tuloksellinen ja yhdenmukainen oikeusvaltioperiaatteen suojelu kaikissa jäsenvaltioissa. Toimintakehymen avulla voitaisiin puuttua tilanteisiin, joissa oikeusvaltioperiaatteen kohdistuu järjestelmätason uhka.<sup>8</sup>

Toimintakehymellä pyritään ratkaisemaan jäsenvaltioissa oikeusvaltioperiaatteen tulevaisuudessa kohdistuvat uhkat ennen kuin edellytykset, jotka käynnistävät SEU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitetut mekanismit, täyttyvät. Kehys on siis tarkoitettu aukon täyttämiseen. Se ei ole SEU-sopimuksen 7 artiklassa tarkoitettujen mekanismien vaihtoehto vaan ennemminkin edeltää ja täydentää niitä. Se ei myöskään vaikuta komission valtuuksiin puuttua Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT-sopimus) 258 artiklan nojalla rikkomusmenettelyillä tiettyihin tilanteisiin, jotka kuuluvat EU:n lainsäädännön soveltamisalaan.

Laajemmasta eurooppalaisesta näkökulmasta kehymellä on tarkoitus osaltaan edistää Euroopan neuvoston tavoitteiden saavuttamista, myös Demokratiaa oikeusteitse -komission (Venetsian komissio)<sup>9</sup> asiantuntemuksen perusteella.

---

<sup>5</sup> Maaliskuussa 2013 Alankomaiden, Saksan, Suomen ja Tanskan ulkoministerit kaipaivat lisää EU:n takeita, joilla varmistetaan, että jäsenvaltioissa kunnioitetaan unionin perusarvoja. Yleisten asioiden neuvoston keskustelut, ks. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FI&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%208577%202013%20INIT>. Oikeus- ja sisäasioiden neuvoston päätelmät, ks. <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=FI&t=PDF&gc=true&sc=false&f=ST%2010168%202013%20INIT>

<sup>6</sup> Ks. EP:n päätöslauselmat, joissa annetaan EU:n toimielimille suosituksia SEU-sopimuksen 2 artiklan suojan vahvistamiseksi (Rui Tavaresin mietintö vuodelta 2013 sekä Louis Michelin ja Kinga Gönczin mietinnöt vuodelta 2014 – <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/libe/reports.html>).

<sup>7</sup> EU:n oikeuden tulevaisuutta koskevassa Assises de la Justice -konferenssissa marraskuussa 2013 oli mukana yli 600 sidosryhmän edustajia. Yksi konferenssin istunnoista koski juuri oikeusvaltion turvaamisen uusia tapoja. Kirjallisia kommentteja pyydettiin ennen ja jälkeen konferenssin, ja niitä saatiin runsaasti (ks. [http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/events/assises-justice-2013/contributions_en.htm)).

<sup>8</sup> Kuten puheenjohtaja Barroso totesi syyskuussa 2013 pitämässään puheessa unionin tilasta toimintakehymen olisi ”perustuttava jäsenvaltioiden välisen yhdenvertaisuuden periaatteen. Periaate aktivoidaan ennalta määriteltävien vertailuarvojen perusteella ainoastaan tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen kohdistuu vakava järjestelmätason riski”. (Ks. [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-13-684\\_fi.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-13-684_fi.htm)).

<sup>9</sup> Venetsian komissio on Euroopan neuvoston neuvoa-antava elin perustuslakiasioissa. Sen virallinen nimi on Demokratiaa oikeusteitse -komissio (ks. [http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01\\_Presentation](http://www.venice.coe.int/WebForms/pages/?p=01_Presentation)).

## 2. MIKSI OIKEUSVALTIOPERIAATE ON EU:LLE RATKAISEVAN TÄRKEÄ

Oikeusvaltioperiaatteesta on vähitellen tullut nykyaikaisen perustuslain ja kansainvälisten järjestöjen (kuten Yhdistyneiden kansakuntien ja Euroopan neuvoston) vallitseva organisatorinen malli, jolla säännellään julkisen vallan käyttöä. Sillä varmistetaan, että julkinen valta toimii lainsäädännössä asetetuissa rajoissa demokratian ja perusoikeuksien arvoja kunnioittaen ja riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa.

Oikeusvaltiosta seuraavien periaatteiden ja normien täsmällinen sisältö voi olla eri jäsenvaltioissa erilainen niiden perustuslaillisesta järjestelmästä riippuen. Euroopan unionin tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntö ja Euroopan neuvoston laatimat asiakirjat, jotka perustuvat pitkälti Venetsian komission asiantuntemukseen, antavat kuitenkin ei-tyhjentävän luettelon näistä periaatteista, ja niissä määritellään oikeusvaltion perusmerkitys SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettuna EU:n yhteisenä arvona.

Näitä periaatteita ovat **laillisuus**, joka tarkoittaa, että lainsäädäntöprosessi on läpinäkyvä, vastuuvollinen, demokraattinen ja moniarvoinen, **oikeusvarmuus**, **toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltö**, **riippumattomat ja puolueettomat tuomioistuimet**, **tehokas tuomioistuinvalvonta**, **johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittaminen ja yhdenvertaisuus lain edessä**<sup>10</sup>.

Sekä unionin tuomioistuin että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat vahvistaneet, että nämä periaatteet eivät ole pelkästään muotoa ja menettelyä koskevia vaatimuksia. Ne ovat väline, jolla varmistetaan, että demokratiaa ja ihmisoikeuksia kunnioitetaan. Sen vuoksi oikeusvaltio onkin perustuslaillinen periaate, joka muodostuu sekä muotoa että sisältöä koskevista osatekijöistä<sup>11</sup>.

Tämä tarkoittaa, että oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen liittyy olennaisesti demokratian ja ihmisoikeuksien kunnioittamiseen: demokratiaa ei voi olla eikä ihmisoikeuksia voida kunnioittaa, jos oikeusvaltioperiaatetta ei noudateta, ja päin vastoin. Perusoikeudet toteutuvat ainoastaan, jos ne ovat tuomioistuinten toimivaltaan kuuluvia oikeuksia. Demokratiaa voidaan suojata ainoastaan, jos tuomioistuinlaitos, perustuslakituomioistuimet mukaan lukien, voivat taata sananvapauden, kokoontumisvapauden sekä poliittista ja vaaliprosessia ohjaavien sääntöjen noudattamisen.

Oikeusvaltioperiaate on EU:ssa erityisen tärkeä. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen ei ole ainoastaan edellytys SEU-sopimuksen 2 artiklassa lueteltujen perusarvojen turvaamiselle, vaan se on edellytys myös EU:n perussopimuksista ja kansainvälisestä oikeudesta johtuvien

<sup>10</sup> Liitteessä I on katsaus oikeusvaltioperiaatetta koskevaan oikeuskäytäntöön ja oikeusvaltiokäsitteeseen sisältyviin periaatteisiin.

<sup>11</sup> Unionin tuomioistuin ei pidä oikeusvaltiota pelkästään muotoa ja menettelyä koskevana vaatimuksena vaan korostaa myös sen sisällöllistä arvoa toteamalla, että unioni ”on oikeusyhteisö, jossa sen toimielimet ovat sellaisen valvonnan alaisia, jonka kohteena on niiden toteuttamien toimenpiteiden yhteensoveltuvuus perustamissopimuksen ja niiden yleisten oikeusperiaatteiden kanssa, joihin kuuluvat perusoikeudet” (ks. esim. asia C-50/00 P, Unión de Pequeños Agricultores, tuomio 25.7.2002, Kok., s. I-6677, 38 ja 39 kohta; yhdistetyt asiat C-402/05 P, Kadi, tuomio 3.9.2008, Kok., s. I-6351, 316 kohta). Tämän on vahvistanut myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuin, joka antaa oikeusvaltioperiaatteelle sisällön toteamalla, että käsite sisältyy olennaisena osana kaikkiin Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikloihin (ks. esim. Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuomio asiassa Stafford v. Yhdistynyt kuningaskunta, 28.5.2001, 63 kohta). Huomattakoon, että ranskankielisessä versiossa tuomioistuin ei käytä ainoastaan termiä ’pre-eminence du droit’ vaan myös termiä ’Etat de droit’.

oikeuksien ja velvollisuuksien kunnioittamiselle. EU:n kansalaisten ja kansallisten viranomaisten luottamus muiden jäsenvaltioiden oikeusjärjestykseen on tärkeää, jotta koko EU voi toimia ”vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena, jolla ei ole sisärajoja”. Nykyisin kansallisen tuomioistuimen siviili- ja kauppaoikeudellisissa asioissa antamat tuomiot on tunnustettava ja pantava täytäntöön toisessa jäsenvaltiossa automaattisesti ja jäsenvaltiossa rikoksesta syytetystä annettu eurooppalainen pidätysmääräys on pantava toisessa jäsenvaltiossa sellaisenaan täytäntöön<sup>12</sup>. Nämä ovat selkeitä esimerkkejä siitä, miksi kaikkien jäsenvaltioiden on syytä huolestua, jos oikeusvaltioperiaatetta ei jossakin jäsenvaltiossa kunnioiteta kaikilta osin. Siksi on EU:n etujen mukaista, että oikeusvaltiota suojataan ja vahvistetaan kaikkialla unionissa.

### 3. MIKSI TARVITAAN UUSI EU:N TOIMINTAKEHYS OIKEUSVALTIOPERIAATTEEN VAHVISTAMISEKSI

Silloin kun kansallisella tasolla luodut mekanismit oikeusvaltioperiaatteen turvaamiseksi eivät enää toimi, oikeusvaltioon ja sitä kautta EU:n toimintaan sisärajattomana vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueena kohdistuu järjestelmätason uhka. Tällaisissa tilanteissa EU:n on toimittava suojellakseen oikeusvaltioperiaatetta unionin yhteisenä arvona.

Kokemus on kuitenkin osoittanut, että järjestelmätason uhkaan jäsenvaltioissa ei voida kaikissa olosuhteissa puuttua tuloksellisesti niillä välineillä, joita unionin tasolla tällä hetkellä on.

Toimet, joita komissio toteuttaa **SEUT-sopimuksen 258 artiklaan perustuvien rikkomusmenettelyjen** aloittamiseksi, ovat osoittautuneet tärkeäksi välineeksi, jolla tiettyihin oikeusvaltio-ongelmiin voidaan puuttua<sup>13</sup>. Komissio voi kuitenkin aloittaa rikkomusmenettelyn ainoastaan, jos ongelmat merkitsevät samalla EU:n lainsäädännön tietyn säännöksen rikkomista.<sup>14</sup>

On ongelmatilanteita, jotka eivät kuulu EU:n oikeuden soveltamisalaan, ja siksi niitä ei voida pitää perussopimusten mukaisten velvoitteiden rikkomisena, vaikka ne muodostavat järjestelmätason uhkan oikeusvaltiolle. Näissä tilanteissa voidaan soveltaa **SEU-sopimuksen 7 artiklassa määrättyjä ehkäisy- ja seuraamusmekanismeja**. Komissio kuuluu niihin toimijoihin, joille on sopimuksessa annettu valtuudet tehdä perusteltu ehdotus kyseisten mekanismien käynnistämiseksi. SEU-sopimuksen 7 artiklalla pyritään varmistamaan, että

<sup>12</sup> Ks. asia C-168/13, *Jeremy F v. Premier Ministre*, ei vielä julkaistu, 35 ja 36 kohta.

<sup>13</sup> Ks. esim. asia C-286/12, komissio v. Unkari, ei vielä julkaistu (yhdenvertainen kohtelu tuomareiden ja syyttäjien palvelussuhteen pakollisen päättymisen osalta); asia C-518/07, komissio v. Saksa, tuomio 9.3.2010, Kok., I-1885, ja asia C-614/10 komissio v. Itävalta, ei vielä julkaistu (tietosuojaviranomaisten riippumattomuus).

<sup>14</sup> Komission toimet perusoikeuskirjan noudattamisen varmistamiseksi kuvaavat tätä perussopimuksesta johtuvaa oikeudellista rajoitusta. Kuten 19.10.2010 annetussa tiedonannossa *Strategia perusoikeuskirjan täytäntöön panemiseksi* (KOM(2010) 573 lopullinen) selostetaan, komissio ei epäröi käyttää kaikkia käytössään olevia keinoja varmistaa, että jäsenvaltiot noudattavat perusoikeuskirjaa kaikilta osin. Tämä koskee erityisesti perusoikeuskirjan 47 artiklaa, jonka mukaan jokaisella, jonka EU:n oikeudessa taattuja oikeuksia on loukattu, on oikeus tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin riippumattomassa tuomioistuimessa. Kuten perusoikeuskirjan 51 artiklassa selvästi todetaan, komissio voi kuitenkin käyttää keinojaan jäsenvaltioita kohtaan ainoastaan silloin, kun ne soveltavat unionin oikeutta. Ks. esim. asia C-87/12, *Kreshnik Ymeraga ym. v. Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, ei vielä julkaistu, asia C-370/12, *Thomas Pringle v. Government of Ireland, Ireland and The Attorney General*, ei vielä julkaistu, ja C-617/10, *Åklagaren v. Hans Åkerberg Fransson*, ei vielä julkaistu.

kaikki jäsenvaltiot kunnioittavat EU:n yhteisiä arvoja, myös oikeusvaltioperiaatetta. Artiklan soveltamisalaa ei ole rajattu niihin aloihin, jotka EU:n oikeus kattaa, vaan siinä valtuutetaan EU toimimaan oikeusvaltioperiaatteen suojelemiseksi myös niillä aloilla, joilla jäsenvaltiot toimivat itsenäisesti. SEU-sopimuksen 7 artiklaa koskevassa komission tiedonannossa tämä oikeutetaan seuraavasti: ”Jos jokin jäsenvaltio rikkoo perusarvoja tavalla, joka täyttää Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artiklassa tarkoitetun vakavuusasteen, vaarana on unionin perusteiden ja sen jäsenvaltioiden luottamuksen horjuminen riippumatta siitä, millä alalla kyseiset rikkomukset on tehty”<sup>15</sup>.

SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan ehkäisevä mekanismi voidaan kuitenkin käynnistää ainoastaan, jos kyseessä on ”selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti” SEU-sopimuksen 2 artiklassa tarkoitettuja arvoja, ja 7 artiklan 2 kohdan seurausmekanismi ainoastaan, jos ”jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti ja jatkuvasti” näitä arvoja. SEU-sopimuksen molempien mekanismien käynnistyskynnys on hyvin korkea, mikä korostaa näiden mekanismien luonnetta viimeisenä keinona.

Viimeaikainen kehitys joissakin jäsenvaltioissa on osoittanut, että nämä mekanismit eivät aina ole asianmukainen keino vastata jäsenvaltiossa oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuviin uhkiin.

On siis tilanteita, joissa oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviin uhkiin ei voida puuttua tuloksellisesti olemassa olevilla välineillä<sup>16</sup>. Koska oikeusvaltio on EU:n keskeinen yhteinen arvo, rikkomusmenettelyjen ja SEU-sopimuksen 7 artiklan mekanismien lisäksi tarvitaan **uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi**. Toimintakehyksellä on tarkoitus täydentää niitä jo olemassa olevia Euroopan neuvoston mekanismeja, joilla oikeusvaltioperiaatetta suojellaan<sup>17</sup>. Kehys vastaa sekä EU:n tavoitetta suojella perusarvojaan että pyrkimystä lisätä keskinäistä luottamusta ja yhdentymistä sisärajoittomalla vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueella.

Perustamalla uuden toimintakehyksen oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi komissio pyrkii selkeyttämään toimia, joita sitä voidaan tulevaisuudessa pyytää toteuttamaan, ja lisäämään näiden toimien ennustettavuutta. Samalla se varmistaa, että kaikkia jäsenvaltiota kohdellaan yhdenvertaisesti. Komissio on halukas käymään jäsenvaltioiden, neuvoston ja Euroopan parlamentin kanssa keskustelua näistä asioista tämän tiedonannon pohjalta.

#### 4. MITEN EU:N UUSI OIKEUSVALTIOTOIMINTAKEHYS TOIMII

Toimintakehyksellä on tarkoitus antaa komissiolle mahdollisuus löytää asianomaisen jäsenvaltion kanssa ratkaisu, jolla estetään jäsenvaltiossa syntymästä oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuva järjestelmätason uhka, joka voisi kehittyä SEU-

<sup>15</sup> Komission tiedonanto, annettu 15 päivänä lokakuuta 2003: Unionin perusarvojen kunnioittaminen ja edistäminen (KOM(2003) 606 lopullinen).

<sup>16</sup> Oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä järjestelmätason puutteita voidaan joissakin tapauksissa käsitellä Romanian ja Bulgarian liittymisasiakirjoihin perustuvia yhteistyö- ja seurantamekanismeja käyttäen. Näillä mekanismeilla, joiden perusta on suoraan EU:n primaarilainsäädännössä, puututaan tilanteisiin, jotka liittyvät liittymistä edeltävään aikaan, eli siirtymävaiheen tilanteisiin. Näin ollen ne eivät sovellu välineeksi, jolla puututaan oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvaan uhkaan *kaikissa* EU:n jäsenvaltioissa.

<sup>17</sup> Euroopan neuvoston perussäännön 8 artiklassa määrätään, että jäsenvaltiolta, joka on ”vakavasti rikkonut” oikeusvaltion periaatteita ja ihmisoikeuksia voidaan pidättää oikeus olla edustettuna neuvostossa ja jäsenvaltio voidaan jopa erottaa Euroopan neuvostosta. Mekanismeja ei ole kuitenkaan koskaan käynnistetty, kuten ei myöskään SEU-sopimuksen 7 artiklassa määrättyjä mekanismeja.

sopimuksen 7 artiklassa tarkoitetuksi ”selväksi vaaraksi”, että unionin arvoja loukataan vakavasti. Jos näin tapahtuisi, se edellyttäisi kyseisessä artiklassa määrättyjen mekanismien käynnistämistä.

Jäsenvaltioiden yhdenvertaisuuden varmistamiseksi toimintakehystä sovelletaan kaikkiin jäsenvaltioihin samalla tavalla ja siinä käytetään samoja vertailukohtia arvioitaessa, mikä on oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuva järjestelmätason uhka.

#### 4.1. Mikä käynnistää uuden toimintakehysten

Toimintakehys käynnistetään tilanteissa, joissa jäsenvaltion viranomaiset toteuttavat toimenpiteitä tai sietävät tilanteita, jotka todennäköisesti vaikuttavat kielteisesti niiden instituutioiden ja suojamekanismien eheyteen, vakauteen tai asianmukaiseen toimintaan, joita kansallisella tasolla on luotu oikeusvaltion turvaamiseksi.

EU:n uutta oikeusvaltiokehystä ei ole tarkoitettu käynnistettäväksi perusoikeuksien yksittäisten rikkomisten tai väärin tuomioiden vuoksi. Tällaiset tapaukset voidaan ja pitäisi käsitellä kansallisissa oikeusjärjestelmissä niiden valvontamekanismien puitteissa, joita on luotu Euroopan ihmisoikeussopimuksen (jonka osapuolia kaikki EU:n jäsenvaltiot ovat) nojalla.

Toimintakehysten päätarkoituksena on puuttua **oikeusvaltioon kohdistuviin uhkiin** (määritelty 2 jaksossa), jotka ovat **luonteeltaan järjestelmää koskevia**<sup>18</sup>. Jäsenvaltion poliittisen, institutionaalisen ja/tai oikeusjärjestyksen, sen perustuslaillisen rakenteen, vallanjaon, tuomioistuinten riippumattomuuden tai puolueettomuuden tai sen tuomioistuinvalvontajärjestelmän, johon kuuluu myös perustuslakioikeus, jos sellainen on, on oltava uhattuna esimerkiksi uusista toimenpiteistä päättämisen, viranomaisten laajalle levinneiden käytäntöjen ja kotimaisten muutoksenhakukeinojen puuttumisen seurauksena. Toimintakehys käynnistetään, kun näyttää siltä, että kansallisilla oikeusvaltiotakeilla ei pystytä tuloksellisesti puuttumaan uhkiin.

Toimintakehys ei estäisi komissiota käyttämästä EU:n oikeuden soveltamisalaan kuuluvissa tilanteissa SEUT-sopimuksen 258 artiklan mukaisia valtuuksiaan. Se ei myöskään estäisi käynnistämästä suoraan SEU-sopimuksen 7 artiklassa määrättyjä mekanismeja, jos tilanteen äkillinen heikkeneminen jäsenvaltiossa edellyttää EU:lta voimakkaampaa reaktiota<sup>19</sup>.

#### 4.2. Toimintakehys kolmivaiheisena prosessina

Jos jäsenvaltiossa on selviä merkkejä oikeusvaltioon kohdistuvasta järjestelmätason uhkasta, komissio käynnistää jäsenvaltion kanssa jäsennellyn näkemystenvaihdon. Prosessi perustuu seuraaviin periaatteisiin:

- keskitytään löytämään ratkaisu **vuoropuhelulla** kyseisen jäsenvaltion kanssa;
- tehdään tilanteesta **perusteellinen ja objektiivinen arviointi**;
- noudatetaan jäsenvaltioiden **yhdenvertaisen kohtelun** periaatetta;

<sup>18</sup> 'Systeemisten puutteiden' käsitteen soveltamisesta perusoikeuksien kunnioittamiseen EU:n oikeuden soveltamisalalla ks. esim. yhdistetyt asiat C-411/10 ja 493/10, N.S., ei vielä julkaistu, 94 ja 106 kohta; ja asia C-4/11, Saksa v. Kaveh Puid, ei vielä julkaistu, 36 kohta. 'Systeemisen' ja 'rakenteellisen' käsitteestä Euroopan ihmisoikeussopimuksen yhteydessä vrt. myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen rooli taustalla olevien systeemisten ongelmien havaitsemisessa, sellaisena kuin se on määritelty ministerikomitean päätöslauselmassa Res(2004)3 (Judgments Revealing an Underlying Systemic Problem), 12.5.2004 (<https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=743257&Lang=fr>).

<sup>19</sup> Ks. myös 15 päivänä lokakuuta 2003 annettu komissio tiedonanto (alaviite 15).



- osoitetaan **nopeat konkreettiset toimenpiteet**, jotka voitaisiin toteuttaa, jotta voidaan puuttua järjestelmätason uhkaan ja välttää SEU-sopimuksen 7 artiklan mekanismien käyttö.

Prosessissa on yleensä kolme vaihetta: komission toteuttama arviointi, komission antama suositus ja suosituksen jatkotoimenpiteet.

#### *Komission toteuttama arviointi*

Komissio kerää ja analysoi kaikki tarvittavat tiedot ja arvioi, onko olemassa selviä merkkejä edellä kuvatun kaltaisesta järjestelmätason uhkasta oikeusvaltiolle. Arviointi voi perustua käytettävissä olevista lähteistä ja tunnustetuilta instituutioilta, kuten Euroopan neuvoston elimiltä ja Euroopan unionin perusoikeusvirastolta<sup>20</sup>, saatuihin tietoihin.

Jos komissio on tämän alustavan arvioinnin tuloksena sitä mieltä, että oikeusvaltioon todella kohdistuu järjestelmätason uhka, se käynnistää kyseisen jäsenvaltion kanssa vuoropuhelun lähettämällä ”oikeusvaltiolausunnon” ja esittämällä huolenaiheensa. Jäsenvaltiolle annetaan mahdollisuus vastata. Lausunto voi olla asianomaisten viranomaisten kanssa käydyn kirjeenvaihdon ja tapaamisten tulos, ja tarvittaessa sen jatkotoimenpiteenä voidaan edelleen vaihtaa näkemyksiä.

Komissio odottaa, että asianomainen jäsenvaltio tekee SEU-sopimuksen 4 artiklan 3 kohdassa määrätyn **vilpittömän yhteistyön periaatteen** mukaisesti yhteistyötä koko prosessin ajan eikä päättää komission esittämien huolenaiheiden osalta peruuttamattomista toimenpiteistä ennen kuin komissio on tehnyt arviointinsa. Arvioitaessa uhkan vakavuutta otetaan huomioon, onko jäsenvaltio jättänyt tekemättä prosessissa yhteistyötä tai jopa estänyt prosessia.

Vaikka komissio julkistaakin tiedon siitä, että se käynnistää arvioinnin ja lähettää lausuntonsa, asianomaisen jäsenvaltion kanssa käydyn näkemystenvaihdon sisältö pidetään pääsääntöisesti prosessin tässä vaiheessa luottamuksellisena, jotta nopeaan ratkaisuun pääseminen olisi helpompaa.

#### *Komission suositus*

Ellei asiaa ole tähän mennessä jo ratkaistu tyydyttävällä tavalla, toisessa vaiheessa komissio antaa asianomaiselle jäsenvaltiolle ”oikeusvaltiosuosituksen”, jos se toteaa, että on objektiivista näyttöä järjestelmätason uhkasta ja että jäsenvaltion viranomaiset eivät toteuta asianmukaisia toimia tilanteen muuttamiseksi.

Suosituksessaan komissio osoittaa selvästi huolenaiheidensa syyt ja suosittaa, että jäsenvaltio ratkaisee ongelmat määrätyn ajan kuluessa ja antaa komissiolle tiedon tätä varten toteutetuista toimenpiteistä. Suositus voi tarvittaessa sisältää ohjeita keinoista ja toimenpiteistä, joilla tilanne voitaisiin ratkaista.

Komission arviointi ja päätelmät perustuvat asianomaisen jäsenvaltion kanssa käytävän vuoropuhelun tuloksiin ja mahdolliseen lisänäyttöön, josta jäsenvaltiota olisi myös kuultava ennakkolta.

Komissio julkistaa tiedon suosituksen lähettämisestä ja sen pääsisällöstä.

#### *Komission suosituksen jatkotoimet*

Kolmannessa vaiheessa komissio seuraa jatkotoimenpiteitä, joita asianomainen jäsenvaltio toteuttaa sille osoitetun suosituksen seurauksena. Tämä seuranta voi perustua

---

<sup>20</sup> Ks. erityisesti Euroopan unionin perusoikeusviraston perustamisesta annetun neuvoston asetuksen (EY) N:o 168/2007 4 artiklan 1 kohdan a alakohta, (EUVL L 53, s. 1).

näkemyksenvaihtoon jäsenvaltion kanssa, ja siinä voidaan esimerkiksi keskittyä siihen, jatkuvatko tietyt huolta aiheuttaneet käytännöt, tai siihen, miten jäsenvaltio panee täytäntöön sitoumukset, joita se on sittemmin tehnyt tilanteen ratkaisemiseksi.

Jos jäsenvaltio ei ole määräaikaan mennessä toteuttanut tyydyttäviä jatkotoimenpiteitä, komissio arvioi mahdollisuutta käynnistää jompikumpi SEU-sopimuksen 7 artiklassa määrättyistä mekanismeista<sup>21</sup>.

#### *Toimielinten välinen vuorovaikutus*

Euroopan parlamentille ja neuvostolle tiedotetaan säännöllisesti ja tiiviisti edistymisestä kussakin vaiheessa.

#### *Kolmansien asiantuntemuksen hyödyntäminen*

Saadakseen asiantuntijatietoa asioista, jotka liittyvät oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen jäsenvaltioissa, komissio voi erityisesti arviointivaiheessa pyytää ulkopuolista asiantuntija-apua, myös EU:n perusoikeusvirastolta<sup>22</sup>. Tällainen ulkopuolinen asiantuntija-apu voi auttaa erityisesti tehtäessä vertailuanalyysejä muissa jäsenvaltioissa voimassa olevista säännöistä ja käytännöistä, jotta voidaan varmistaa jäsenvaltioiden yhdenvertainen kohtelu perustuen yhteisymmärrykseen oikeusvaltioperiaatteesta EU:ssa.

Komissio voi tilanteesta riippuen päättää pyytää neuvoja ja apua EU:n oikeudellisten verkostojen jäseniltä. Näitä ovat esimerkiksi EU:n korkeimpien oikeuksien presidenttien verkosto<sup>23</sup>, EU:n korkeimpien hallinto-oikeuksien yhdistys<sup>24</sup> ja tuomarineuvostot<sup>25</sup>. Komissio selvittää yhdessä näiden verkostojen kanssa, miten tällaista apua voitaisiin antaa tarvittaessa nopeasti ja tarvitaanko tätä varten erityisiä järjestelyjä.

Yleissääntönä on, että komissio pyytää tarvittaessa Euroopan neuvostolta ja/tai sen Venetsian komissiolta neuvoa ja koordinoi analyysinsä niiden kanssa kaikissa tapauksissa, joissa asia on myös niiden käsiteltävänä ja analysoitavana.

## **5. PÄÄTELMÄT**

Tässä tiedonannossa luodaan uusi EU:n toimintakehys oikeusvaltioperiaatteen valvontaa varten. Komissio vahvistaa tällä tavoin EU:n valmiuksia suojella oikeusvaltioperiaatetta tuloksellisesti ja yhtäläisesti kaikissa jäsenvaltioissa. Tiedonanto on vastaus Euroopan parlamentin ja neuvoston pyyntöihin. Se perustuu voimassa olevissa perussopimuksissa määrättyyn komission toimivaltaan, vaikka perussopimusten tulevaa kehittämistä tällä osalla ei suljetakaan pois. Siitä on keskusteltava osana laajempaa pohdintaa Euroopan tulevaisuudesta. Komission toimien lisäksi Euroopan parlamentilla ja neuvostolla tulee olemaan ratkaiseva rooli, kun EU ylläpitää oikeusvaltioperiaatetta entistä määrätietoisemmin.

<sup>21</sup> Ks. myös 15 päivänä lokakuuta 2003 annettu komissio tiedonanto (alaviite 15).

<sup>22</sup> Perusoikeusvirasto voi antaa neuvoja neuvoston asetuksessa (EY) N:o 168/2007 määritellyn tehtävänkuvansa mukaisesti (ks. alaviite 20).

<sup>23</sup> Euroopan unionin korkeimpien oikeuksien presidenttien verkosto (Network of the Presidents of the Supreme Judicial Courts of the European Union, ks. <http://www.networkpresidents.eu/>).

<sup>24</sup> Euroopan unionin korkeimpien hallinto-oikeuksien yhdistys (Association of the Councils of State and Supreme Administrative Jurisdictions of the European Union, ks. <http://www.aca-europe.eu/index.php/en/>).

<sup>25</sup> Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (European Network of Councils for the Judiciary, ENCJ, ks. <http://www.encj.eu>).