OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Lainvalmisteluosasto
Yleisten kansainvälisten ja EU-asioiden yksikkö

2.10.2018

EU/2018/0998
EU/2017/1820
EU/2013/0188

LsN Möller Tia

Eduskunta / lakivaliokunta

U 40/2018
EJ 18/2018
EJ 19/2018

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston U-kirjelmästä komission ehdotuksesta Euroopan parlamentin ja neuvoston asetukseksi unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltiossa kohdistuu yleisiä puutteita (asetus EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta (COM(2018) 324 final), U 40/2018 vp, valtioneuvoston selvityksestä oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen vahvistamisesta EU:ssa; täydentävä jatkokirjelmä EJ 18/2018 vp ja valtioneuvoston selvityksestä koskien oikeusvaltiotilannetta Puolassa; komission ehdotus neuvoston päätökseksi - komission esittely; täydentävä jatkokirjelmä EJ 19/2018 vp. Oikeusministeriö on osallistunut valtioneuvoston kirjelmän ja selvitysten valmisteluun.

Oikeusvaltioperiaate muodostaa olennaisen ja välttämättömän perustan Euroopan unionin jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle. Tämä on edellytys keskinäiseen luottamukseen perustuvan rajat ylittävän oikeudellisen yhteistyön toteutumiselle, mutta laajemmin myös keskinäiselle luottamukselle unionin oikeuden täysimääräisestä toteutumisesta jäsenvaltioissa ja sisämarkkinoiden toteutumisesta. Tämä tarkoittaa myös EU:n varojen moitteetonta käyttöä. Oikeusvaltioperiaatteen toteutumisella on yhteys korruptioon, investointeihin, kilpailukykyyn ja tuottavuuteen. Oikeusvaltioperiaate, demokratia sekä ihmis- ja perusoikeudet kytkeytyvät erottamattomasti toisiinsa.

EU:n yhteiset arvot on vahvistettu SEU 2 artiklassa. Yhteisten arvojen kunnioittamisen merkitystä unionille ja unionin oikeuden toteutumiselle on

Käyntiosoite	Postiosoite	Puhelin	Faksi	Sähköpostiosoite
Eteläesplanadi 10 HELSINKI	PL 25 00023 VALTIONEUVOSTO	02951 6001	09 1606 7730	oikeusministerio@om.fi

vahvistettu viimeaikaisessa EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Unionin tuomioistuin totesi Puolan oikeusvaltiotilanteeseen liittyneessä ratkaisussaan muun muassa, että ”unionin oikeus perustuu siihen perustavanlaatuiseen lähtökohtaan, jonka mukaan kukin jäsenvaltio jakaa kaikkien muiden jäsenvaltioiden kanssa – ja tunnustaa sen, että nuo muut jäsenvaltiot jakavat sen kanssa – lukuisia yhteisiä arvoja, joihin unioni perustuu, kuten SEU 2 artiklassa täsmennetään. Tämä lähtökohta merkitsee sitä – ja perustelee sen –, että jäsenvaltioiden välillä vallitsee keskinäinen luottamus siihen, että kyseiset arvot tunnustetaan ja että siis täytäntöön panevaa unionin oikeutta noudatetaan”.[1]

Puolan tilanne on herättänyt laajaa kansainvälistä huolta. Oikeuslaitosta koskevista uudistuksista, tuomioistuinten riippumattomuudesta ja vallanjaosta huolia ovat esittäneet muun muassa Euroopan neuvoston alainen Venetsian komissio, YK:n erityisraportoija, YK:n ihmisoikeuskomitea, ETYJ, Euroopan tuomarineuvoston verkosto ja EU:n korkeimpien oikeuksien presidentit. Euroopan tuomarineuvoston verkosto on syyskuussa 2018 keskeyttänyt toistaiseksi Puolan tuomarineuvoston jäsenyyden verkostossa perusteena sen riippumattomuuden puute. Oikeusministeriö on suhtautunut vakavasti EU:n perustana olevien arvojen loukkaamiseen tai sen vaaraa ja katsonut, että mikäli riittävää edistystä ei tapahdu, on harkittava tarvittavia toimenpiteitä, jotta oikeusvaltioperiaatteesta voidaan pitää tiukasti kiinni.

Myös muiden EU-maiden osalta on noussut huolia unionin arvojen kunnioittamisesta. Euroopan parlamentti on hyväksynyt syyskuussa 2018 päätöslauselman SEU 7 artiklan 1 kohdan käynnistämisestä Unkarin osalta ja parlamentti käsittelee Romanian tilannetta lokakuussa. Euroopan neuvoston alainen Venetsian komission on tarkoitus antaa syksyn aikana kaksi lausuntoa Romanian osalta (rikoslakia ja rikosprosessia sekä oikeuslaitosta koskevista lainsäädäntöuudistuksista).

EU:n tuomioistuin on kuluvan vuoden aikana käsitellyt oikeusvaltioperiaatteeseen keskeisesti kuuluvaa tuomioistuinten riippumattomuutta. Ensinnäkin EU:n tuomioistuin on todennut selvän yhteyden oikeusvaltion ja riippumattomien tuomioistuinten välillä. Tuomioistuimen mukaan oikeusvaltion olemassaoloon kuuluu erottamattomana osana tehokas tuomioistuinvalvonta, joka puolestaan edellyttää riippumattomia tuomioistuimia. Tämä vaatimus ulottuu EU-oikeuden näkökulmasta myös kansallisiin tuomioistuimiin.[2] Riippumattomat tuomioistuimet ovat tae kansalaisten EU:n perussopimusten mukaisten oikeuksien toteutumiselle ja kansalliset tuomioistuimet takaavat osaltaan EU:n oikeuden toteutumista. Kansalliset riippumattomat oikeusviranomaiset takaavat osaltaan myös EU:n budjettisäännösten noudattamista.

[1] Asia C-216/18 PPU, ECLI:EU:C:2018:586.
[2] Asia C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117.

EU:n tuomioistuin katsoi irlantilaisen tuomioistuimen ennakkoratkaisukysymykseen koskien henkilön luovuttamista Puolaan eurooppalaisen pidätysmääräyksen nojalla Puolan tämänhetkisessä oikeusvaltiotilanteessa, että oikeusviranomaisen tulee poikkeuksellisesti pidättäytyä pidätysmääräyksen täytäntöönpanosta, jos sen arvion mukaan on olemassa todellinen riski, että kyseessä olevan henkilön oikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin loukattaisiin, ottaen huomioon ne puutteet, jotka voivat vaikuttaa pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuteen. Irlantilainen tuomioistuin ei tämänhetkisten tietojen mukaan ole vielä antanut päätöstä asiassa, mutta EU:n tuomioistuimen päätös osoittaa oikeusvaltiopuutteiden mahdollisen konkreettisen vaikutuksen keskinäiseen luottamukseen ja vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvaan oikeusalan yhteistyöhön.

Edellä mainitussa päätöksessä EU:n tuomioistuin otti myös tarkemmin kantaa tuomioistuinten riippumattomuuden vaatimukseen. Se katsoi muun muassa, että riippumattomuus kuuluu erottamattomasti tuomioistuimen tehtävään ja se ”edellyttää, että asianomainen elin huolehtii tehtävistään itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta, ja se on siis suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa”. Tämä puolestaan edellyttää tiettyjä takeita tuomareille ja yhtenä näistä EU:n tuomioistuin mainitsi erottamattomuuden.

EU:n tuomioistuimessa on vireillä kaksi Puolan oikeuslaitosta koskevaa lainsäädännön muutoksen EU-oikeuden mukaisuutta koskevaa tapausta. Molemmissa on kyse Puolan korkeimman oikeuden tuomareiden eläkeiän alentamisen vaikutuksista tuomioistuimen ja tuomareiden riippumattomuuteen. Komissio on nostanut kanteen Puolaa vastaan katsoen, että Puolan korkeinta oikeutta koskeva laki on EU:n lainsäädännön vastainen, koska se loukkaa oikeuslaitoksen riippumattomuuden periaatetta, johon kuuluu muun muassa tuomarien erottamattomuus. Tämän vuoksi Puola ei noudata sille kuuluvia velvoitteita, jotka perustuvat Euroopan unionista tehdyn sopimuksen (SEU) 19 artiklan 1 kohtaan ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklaan. Vastaavasta kysymyksestä Puolan oma korkein oikeus on esittänyt EU:n tuomioistuimelle ennakkoratkaisukysymyksen.

Oikeusvaltioperiaatteella on yhteys korruptioon ja korruption vastaisen toiminnan tehokkuuteen. EU:n talouspoliittinen koordinaatio on tunnustanut oikeusvaltiokehityksen ja korruption ongelmien sekä oikeuslaitosten tehokkuuden yhteyden investointeihin, kilpailukykyyn ja tuottavuuteen[3].

[3] https://ec.europa.eu/info/files/2018-european-semester-communication-country-reports_en.

Kansainvälisten korruptiotilastojen perusteella korruptio on osassa Eurooppaa edelleen ongelma,[4] joka luo yrityksille epävarmuutta, hidastaa hallinnollisia menettelyjä ja aiheuttaa lisäkustannuksia sekä yhteiskunnalle että taloudelle.

Oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen tarvitaan erilaisia keinoja ja välineitä. Sopimalla näistä keinoista ennakolta varmistetaan jäsenvaltioiden yhdenvertainen kohtelu tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaate on jäsenvaltiossa uhattuna. Näitä välineitä ovat mm. SEU 7 artikla (arvojen sanktioimisartikla), komission oikeusvaltiotoimintakehys, rikkomuskanne- ja ennakkoratkaisumenettelyt EU:n tuomioistuimessa ja neuvoston oikeusvaltiodialogi. Oikeusministeriö ja oikeusministeri ovat useissa yhteyksissä painottaneet, että välineitä vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta EU:ssa on kehitettävä ja tehostettava edelleen. Linkin vahvistaminen oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen ja rahoituksen saamisen välillä on yksi keino. EU:n rahastojen (perusoikeudet ja arvot –rahasto, COM(2018) 383 final, U 60/2018 vp) suuntaamisella aikaisempaa enemmän oikeusvaltion vahvistamiseen voidaan tukea jäsenvaltioiden kehitystä. Erilaiset ilmiöt, kuten digitalisaatio ja tekoäly, voivat johtaa myös uudenlaisiin, kaikille jäsenvaltioille yhteisiin kysymyksiin oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen näkökulmasta. Tarvitaan yhteistä keskustelua oikeusvaltioperiaatteesta. Neuvoston oikeusvaltioperiaatetta koskevaa vuoropuhelun kehittäminen edelleen on yksi keino tämän edistämiseksi. Komissiolta odotetaan myös uutta aloitetta oikeusvaltion vahvistamiseksi EU:ssa. Tämänhetkisten tietojen mukaan aloitteen antaminen olisi viivästynyt loka-marraskuusta 2018 tammihelmikuuhun 2019.

Suomi toimii Euroopan neuvoston puheenjohtajana marraskuusta 2018 toukokuuhun 2019 ja EU:n neuvoston puheenjohtajana vuoden 2019 toisella puoliskolla. Suomen EU-puheenjohtajakaudella tulee kuluneeksi 10 vuotta siitä, kun Euroopan unionin perusoikeuskirja tuli voimaan sekä siitä, kun EU:lla on ollut oikeudellinen velvoite liittyä Euroopan ihmisoikeussopimukseen (SEU 6). Puheenjohtajuudet tarjoavat Suomelle mahdollisuuden edistää oikeusvaltioperiaatetta Euroopassa.

[4] https://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2017.