HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 12.11.2018

Oikeusvaltioperiaate EU:ssa (asiat U 60/2018 vp, U 40/2018 vp, U 45/2018 vp, ja E 66/2013 vp, E 7/2018 vp ja E 29/2018 vp jatkokirjeineen)

Eduskunnan suurelle valiokunnalle 14.11.2018

Eduskunnan suuri valiokunta on pyytänyt minulta lausuntoa koskien oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvää asiakokonaisuutta, jotka ovat parhaillaan vireillä EU:ssa (asiat U 60/2018 vp, U 40/2018 vp, U 45/2018 vp, ja E 66/2013 vp, E 7/2018 vp ja E 29/2018 vp jatkokirjeineen). Vaikka kirjelmät koskevat eri otsikkoasioita, niissä esiintyvät teemat ja kysymykset ovat pitkälti samoja. Täten käsittelen kirjelmissä esiintyviä seikkoja yhteisesti viiden eri otsikon alla. Ensiksi kuvaan SEU 7 artiklan ja oikeusvaltioperiaatteen merkitystä unionin oikeusjärjestelmässä ja jälkimmäisen vaikutusta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen. Tämän jälkeen käsittelen EU-rahoitukseen ja sen käyttöön liittyviä aloitteita ja viimeksi EU-tuomioistuimen mahdollisuuksia lausua oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta joidenkin vireillä olevien asioiden yhteydessä.

Useassa valtioneuvoston kirjelmässä kuvataan SEU 7 artiklan soveltamista Puolan tilanteeseen. Poliittiset realiteetit ovat selvät: vaikka neuvosto voi SEU 7 artiklan mukaan neljän viidesosan enemmistöllä todeta, että on olemassa selvä vaara, että jokin jäsenvaltio loukkaa vakavasti yhteisiä arvoja, Eurooppa-neuvoston yksimielistä päätöstä siitä, että jokin jäsenvaltio loukkaa ”vakavasti ja jatkuvasti” näitä arvoja ei nykyisestä poliittisesta tilanteesta johtuen voida tehdä. Oikeusvaltioperiaatteen tärkeyden korostaminen ja vuoropuhelun jatkaminen Puolan kanssa sen oikeuslaitoksen uudistuksista on ensiarvoisen tärkeää, mutta huomioiden että Puola ei ole ollut taipuvainen huomioimaan komission esittämiä huolenaiheita, menettelyn vieminen seuraavaan vaiheeseen johtanee käytännössä arvovaltatappioon ja tilanteen poliittiseen lukkiutumiseen.

SEU 7 artikla on suunniteltu lähinnä siihen epätodennäköisenä pidettyyn tilanteeseen, että jossain yksittäisessä jäsenvaltiossa olisi ongelmia EU:n perusarvojen noudattamisessa. Tilanne EU:ssa on kuitenkin tällä hetkellä huomattavasti haasteellisempi. Unkarin kohdalla ajankohtainen on Euroopan parlamentin 12.9.2018 hyväksymä päätöslauselma siitä, että myös Unkarin kohdalla tulisi käynnistää SEU 7 artiklan mukainen menettely.[1] Parlamentti näkee selkeän riskin useiden perusarvojen

[1] http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180906IPR12104/rule-of-law-in-hungary-parliament-calls-on-the-eu-to-act .

rikkomisessa, kuten vaalijärjestelmän toimivuus, ilmaisunvapaus, uskonnonvapaus, yhdistymisvapaus ja vähemmistöjen oikeudet. Erityisen ongelmalliseksi tilanteen EU:n näkökulmasta tekee, että tilanne on huonontunut paitsi Puolassa ja Unkarissa, myös esimerkiksi Maltalla, Romaniassa ja Bulgariassa. Kyse ei ole enää yksittäisen jäsenvaltion tämänhetkisistä ongelmista, vaan laajemmalle levinneestä ilmiöstä, jonka siisti eristäminen ei ole enää mahdollista. EU on asiaan puuttumisessa auttamatta myöhässä.

Käytännössä pöydällä olevat ehdotukset keskittyvät löytämään keinoja puuttua ongelmamaiden tilanteeseen, samalla tiedostaen että SEU 7 artiklan menettely tuskin etenee vuoropuhelua pidemmälle. EU:n perussopimuksissa määritellään kaksi keinoa, jolla jäsenvaltion toimintaan voidaan puuttua sanktioilla. Nämä keinot ovat SEUT 258–260 artiklassa määritelty rikkomusmenettely ja SEU 7 artiklan mukainen menettely. Tiedossa on, että neuvoston oikeuspalvelu on suhtautunut sangen kriittisesti näiden menettelyjen täydentämiseen:

> *perussopimuksissa ei ole oikeusperustaa, jolla toimielimille annettaisiin valtuudet luoda uusi mekanismi, - sen lisäksi mitä SEU 7 artiklassa määrätään – jolla voitaisiin valvoa, että jäsenvaltiot kunnioittavat oikeusvaltioperiaatetta, tai muuttaa, mukauttaa tai täydentää 7 artiklassa määrättyä menettelyä. Jos neuvosto aikoisi toimia tällä tavoin, olisi vaarana, että sen todettaisiin ylittäneen toimivaltansa tekemällä päätöksen ilman oikeusperustaa.*[2]

Toisaalta SEUT 258–260 artiklan mukaisen rikkomusmenettelynkin soveltamisessa on ongelmansa huomioiden, että oikeusvaltioperiaatteen soveltamiseen liittyvä yksityiskohtainen sääntely unionin oikeudessa on niukkaa (kts alla). Kun jäsenvaltioiden sisäisen ihmisoikeustilanteen valvontaan tarkoitetut välineet on perussopimuksissa tarkoituksella jätetty niukoiksi, ongelmiin puuttumisessa tarvitaan ja on tarvittu mielikuvitusta. Keinoja valitessaan EU:n tulee soveltaa oikeusvaltioperiaatetta myös omassa toiminnassaan. Tämä on erityisen tärkeää juuri silloin, kun pyrkimyksenä on turvata periaatteen toteutuminen jäsenvaltiossa.

Yleistä periaatteen merkityksestä

On kiistatonta, että oikeusvaltioperiaatteen noudattamisella sekä EU:n toimielimissä että EU:n jäsenvaltioissa on keskeinen merkitys EU:n oikeusjärjestelmässä. Koska EU:n tuomioistuinjärjestelmä rakentuu sekä EU-tuomioistuimelle että kansallisille tuomioistuimille, myös kansallisen tuomioistuinjärjestelmän toiminta on keskeisen tärkeää. EU:n perussopimusten viittaukset oikeusvaltioperiaatteeseen ja selkeät sen noudattamiseen liittyvät, yksityiskohtaiset määräykset ovat kuitenkin huomattavan vähäisiä. EU:n perusoikeuskirjan 47 artiklan mukaan

> *Jokaisella, jonka unionin oikeudessa taattuja oikeuksia ja vapauksia on loukattu, on oltava tässä artiklassa määrättyjen edellytysten mukaisesti käytettävissään tehokkaat oikeussuojakeinot tuomioistuimessa. Jokaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa, joka on etukäteen laillisesti perustettu.*

SEU 19(1) artiklan mukaan ”[j]äsenvaltiot säätävät tarvittavista muutoksenhakukeinoista tehokkaan oikeussuojan takaamiseksi unionin oikeuteen kuuluvilla aloilla.” Euroopan ihmisoikeussopimuksen 6(1) artiklan mukaan ”[j]okaisella on oikeus kohtuullisen ajan kuluessa oikeudenmukaiseen ja julkiseen oikeudenkäyntiin laillisesti perustetussa riippumattomassa ja puolueettomassa tuomioistuimessa silloin, kun päätetään hänen oikeuksistaan ja velvollisuuksistaan tai häntä vastaan nostetusta rikossyytteestä.” Vaikka periaate sinänsä on jäljitettävissä EU:n perussopimuksiin, selkeitä ja yksiselitteisiä määräyksiä sen toteuttamistavoista jäsenvaltioissa ei EU-oikeuteen sisälly, ja käytännössä tuomioistuinten toiminnasta määrätään kansallisessa lainsäädännössä.

[2] Neuvoston oikeuspalvelun lausunto 10296/14, 24 kohta.

EU-tuomioistuin käytti tilaisuutta hyväkseen paaluttaa oikeusvaltioperiaatteen merkitystä asiassa C-64/16 antamassaan ennakkoratkaisussa, joka koski palkkojen alentamista julkishallinnossa ml. Portugalin ylimmässä hallintotuomioistuimessa.[3] Ratkaisussaan EU-tuomioistuin korosti jäsenvaltioiden SEU 4(3) artiklan mukaista vilpittömän yhteistyön periaatetta sekä SEU 19(1) mukaista velvollisuutta säätää riittävistä muutoksenhakukeinoista ja näin taata tehokas oikeussuoja. Tehokas tuomioistuinvalvonta on oikeusvaltion erottamaton osa. Tuomioistuinten tulee olla lakisääteisiä, pysyviä, käyttää pakottavaa tuomiovaltaa, soveltaa kontradiktorisia menettelyjä, soveltaa oikeussääntöjä ja olla riippumattomia. EU-tuomioistuimen mukaan

> *Riippumattomuuden käsite edellyttää muun muassa, että asianomainen elin huolehtii tuomiovallan käyttöön liittyvistä tehtävistään itsenäisesti olematta missään hierarkkisessa tai alisteisessa suhteessa mihinkään tahoon ja ottamatta vastaan määräyksiä tai ohjeita miltään taholta ja että se on täten suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden ja vaikuttaa heidän ratkaisuihinsa. Samalla tavoin kuin se, ettei kyseessä olevan elimen jäseniä voida erottaa, myös se, että heille maksetaan palkkaa, jonka taso vastaa heidän hoitamiensa tehtävien merkitystä, on tuomareiden riippumattomuuteen erottamattomasti sisältyvä tae.*[4]

Myös EU:n oikeusjärjestelmän ulkopuolella oikeusvaltioperiaate on paljon käytetty mutta harvoin määritelty käsite. Sen sisältöä kuvataan YK:n yleiskokouksen päätöslauselmissa (1985),[5] joissa korostetaan, kuinka oikeuslaitoksen itsenäisyys tule taata perustuslaissa tai lainsäädännössä ja kaikkien hallintoelinten tulee kunnioittaa tätä itsenäisyyttä. Päätöslauselman mukaan tuomarinvalinnat tulee toteuttaa tavalla joka suojaa näitä 'sopimattomista syistä' tapahtuvilta nimityksiltä. Tästä syystä myös tuomareiden toimikaudesta, heidän itsenäisyydestään, palkkauksesta, työsuhteen ehdoista ja eläkeiästä tulee määrätä lailla. Tuomareiden tulee voida pysyä virassaan pakolliseen eläkeikään saakka tai siihen saakka kuin heidän toimikautensa muusta syystä päättyy.

Euroopan neuvoston ministerikomitean suositus (2010) rakentuu vastaaville periaatteille.[6] Siinä korostetaan mm. että tuomarien valinnasta vastaavan elimen tulisi olla itsenäinen suhteessa sekö lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaan, ja sen jäsenistä vähintään puolen olisi oltava tuomareita. Mahdollisuus pysyä virassa ja toisiin tehtäviin siirtämisen kielto ovat tuomareiden itsenäisyyden keskeiset takeet. Pysyvä nimitys voidaan keskeyttää vain jos tuomari ei enää kykene hoitamaan tehtäviään tai jos hän on rikosoikeudellisen menettelyn kohteena. Eläkkeelle pakottaminen on mahdollista vain tuomarin omasta pyynnöstä tai lääketieteellisistä syistä. Näiden instrumenttien kohdalla on kuitenkin huomattava, että ne ovat muotoiluiltaan sangen yleisiä, ja oikeudelliselta asemaltaan suosituksia, joilla ei kansainvälisessä oikeudessa ole valtioita suoraan velvoittavaa asemaa.

Konkreettisimmin Puolan tilannetta on käsitellyt Euroopan neuvoston alainen Venetsian komissio, jonka tuorein suositus koskien Puolaa on joulukuulta 2017.[7] Siinä Venetsian komissio kiinnittää huomiota siihen, että vuoden 2017 uudistusten virallisesti määriteltynä tavoitteena on ollut demokraattisen kontrollinen vahvistaminen suhteessa Puolan oikeuslaitokseen. Vaikka oikeuslaitoksen toiminnan ei tulisi olla täysin itsemääräytyvää vaan sen tulisi pysyä vastuussa toiminnastaan yhteiskunnalle, näiden vastuunalaisuuteen tähtäävien mekanismien ei tulisi puuttua tuomarien ja tuomioistuinlaitoksen itsenäisyyteen: *' The judiciary should be insulated from quickly changing political winds. The courts have*

[3] Asia C-64/14 *Associcao Sindical dos Juizes Portugueses v Tribunal de Contas*.
[4] Ratkaisun 44-45 kohta.
[5] Basic Principles on the Independence of the Judiciary, endorsed by General Assembly resolutions 40/32 of 29 November 1985 and 40/146 of 13 December 1985.
[6] Judges: independence, efficiency and responsibilities. Recommendation CM/Rec(2010)12 and explanatory memorandum.
[7] Opinion No. 904 / 2017, löytyy verkosta sivulta https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2017)031-e .

often to adjudicate on conflicts between individual rights and the State, and that relationship is imperilled when the State takes over the control of judicial functions' (128 kohta).

On selvää, että Puolan tekemät uudistukset ovat etenkin kokonaisuutena ja tavoitteidensa näkökulmasta yllä kuvattujen periaatteiden valossa erittäin ongelmallisia. Sekä EU- että kansainvälisen oikeuden nojalla on kuitenkin vaikea kuitenkin paaluttaa tarkkaan, mitkä ovat ne yksityiskohtaiset velvoitteet, jotka Puolaa sitovat, huomioiden että esimerkiksi tuomareiden nimitysmenettelyt ja eläkeikä vaihtelevat muutenkin valtioiden välillä.

Vastavuoroisen tunnustamisen periaate

EU-kontekstissa yleisen arvopohjan lisäksi erityistä konkretiaa tuomioistuinlaitoksen riippumattomuuden merkitykseen tuo oikeudellisessa yhteistyössä sovellettava vastavuoroisen tunnustamisen periaate. Jäsenvaltiot nojautuvat unionin oikeutta soveltaessaan sille oletukselle, että muut jäsenvaltiot noudattavat perusoikeuksia, eivätkä voi poikkeuksellisia tapauksia lukuun ottamatta tarkastaa, onko tuo toinen jäsenvaltio tosiasiassa kunnioittanut tietyssä konkreettisessa tapauksessa unionin takaamia perusoikeuksia.[8] Esimerkiksi eurooppalainen pidätysmääräys (EAW) pannaan jäsenvaltioissa täytäntöön vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen nojalla, eivätkä oikeusviranomaiset voi lähtökohtaisesti kieltäytyä tällaisen täytäntöönpanosta muutoin kuin EU-lainsäädännössä tyhjentävästi luetelluilla perusteilla.

EU-tuomioistuin antoi heinäkuussa 2018 päätöksen irlantilaisessa ennakkoratkaisupyynnössä, jossa henkilö on vastustanut luovuttamistaan Puolan oikeusviranomaisille viitaten siihen, etteivät Puolan tuomioistuimet ole riippumattomia kyseisessä jäsenvaltiossa toteutettujen tuomioistuinjärjestelmää koskevien viimeaikaisten lainsäädäntöuudistusten johdosta.[9][8] Nopeutetussa menettelyssä ja suuren jaoston päätöksellä antamassaan ratkaisussa EU-tuomioistuin arvioi onko olemassa ”todellinen vaara siitä, että voidaan loukata kyseessä olevalla henkilöllä olevaa perusoikeutta saada asiansa käsitellyksi riippumattomassa tuomioistuimessa ja näin ollen hänellä olevaa perusoikeutta oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin”, mikä voisi ”antaa täytäntöönpanosta vastaavalle oikeusviranomaiselle mahdollisuuden jättää poikkeuksellisesti ryhtymättä toimenpiteisiin eurooppalaisen pidätysmääräyksen johdosta”. Tuomioistuin korosti, että EAW nojautuu jäsenvaltioiden vankalle luottamukselle siihen, että muiden jäsenvaltioiden rikostuomioistuimet noudattavat tehokkaan oikeussuojan vaatimuksia, joihin kuuluu muun muassa mainittujen tuomioistuinten riippumattomuus ja puolueettomuus. EUTIn mukaan

> *Nämä riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa ja sen jäsenten nimitystä ja toimikauden kestoa sekä perusteita, jotka koskevat elimen jäsenten pidättymistä päätöksenteosta, jääviyttä ja erottamista, ja joiden perusteella yksityisten kaikki perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se täysin puolueeton vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa. Jotta voidaan katsoa, että asianomaisen elimen riippumattomuutta koskeva edellytys täyttyy, oikeuskäytännössä edellytetään muun muassa, että tapaukset, joissa sen jäsenet voidaan erottaa, määritetään nimenomaisissa lainsäädännön säännöksissä.[10]*

Huomioiden puitepäätöksen nimenomaisen viittaukseen SEU 7(2) artiklaan EU-tuomioistuin katsoi, että

> *Niin kauan kuin Eurooppa-neuvosto ei ole tehnyt tällaista päätöstä, täytäntöönpanosta vastaava oikeusviranomainen voi […] jättää ryhtymättä toimenpiteisiin sellaisen jäsenvaltion antaman*

[8] Lausunto 2/13 (Unionin liittyminen Euroopan ihmisoikeussopimukseen) 192 kohta.
[9] Asia C-216/18 PPU LM.
[10] 66 kohta.

eurooppalaisen pidätysmääräyksen johdosta, jonka osalta on annettu SEU 7 artiklan 1 kohdassa tarkoitettu perusteltu ehdotus, ainoastaan sellaisissa poikkeuksellisissa olosuhteissa, joissa mainittu viranomainen toteaa käsiteltävän tapauksen konkreettisen ja tarkan arvioinnin tuloksena, että on olemassa painavia perusteita uskoa, että kyseisen eurooppalaisen pidätysmääräyksen kohteena olevan henkilön luovuttaminen pidätysmääräyksen antaneelle oikeusviranomaiselle altistaisi hänet todelliselle vaaralle siitä, että hänen perusoikeuttaan riippumattomaan tuomioistuimeen loukataan ja näin ollen hänellä olevan oikeudenmukaista oikeudenkäyntiä koskevan perusoikeuden keskeiseen sisältöön puututaan (kohta 73).

Tällaisia konkreettisia seikkoja voi liittyä esimerkiksi ”pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion lainkäyttövallan riippumattomuuteen liittyvien rakenteellisten tai yleisten puutteiden vuoksi”, jolloin ”mainitun viranomaisen on tarkastettava konkreettisesti ja tarkasti, onko, kun otetaan huomioon kyseisen henkilön henkilökohtainen tilanne sekä sen rikoksen luonne, josta häntä syytetään, ja se tosiseikasto, jotka ovat eurooppalaisen pidätysmääräyksen perustana, ja kun otetaan huomioon pidätysmääräyksen antaneen jäsenvaltion mainitun puitepäätöksen 15 artiklan 2 kohdan nojalla toimittamat tiedot, olemassa painavia perusteita uskoa, että mainittu henkilö altistuu tällaiselle vaaralle, jos hänet luovutetaan viimeksi mainittuun valtioon”. Ratkaisussaan EU-tuomioistuin ei siis varsinaisesti päättänyt asiaa irlantilaisen tuomioistuimen puolesta, mutta avasi selkeästi ovea sille, että vastavuoroisen tunnustamisen instrumenttien soveltamisesta on mahdollista kieltäytyä mikäli kehitys Puolassa jatkuu. Käytännössä tämä tarkoittaa, että myös tilanteessa jossa Eurooppa-neuvosto on ollut kykenemätön tekemään SEU 7(2) artiklan mukaista päätöstä, tuomioistuimilla voi olla käytössään joitakin keinoja keskustelun jatkamiseen muutoin kuin yksin poliittisen vuoropuhelun kautta.

Ennakkoratkaisua pyytänyt irlantilainen tuomioistuin antoi asiassa ensimmäisen ratkaisun 1.8.2018.[11] Ratkaisussaan tuomioistuin indikoi ryhtyvänsä dialogiin Puolan oikeusviranomaisten kanssa toimittamalla heille yksityiskohtaisia kysymyksiä liittyen Puolan tuomioistuinten riippumattomuuteen saadakseen varmuuden EU-tuomioistuimen ratkaisussa linjattuihin kysymyksiin. Se on ilmoittanut antavansa tuomionsa EAW:n soveltamisesta vasta Puolan viranomaisten vastaukset saatuaan. Pian tämän jälkeen alankomaalainen tuomioistuin kieltäytyi luovutuksesta EUTI:n ennakkoratkaisuun vedoten.[12]

Mielenkiintoiseksi ennakkoratkaisun tekee se, että vastaavaan tulokseen voidaan periaatteessa päätyä melkein kaikkien noin kahdenkymmenen rikosoikeuden alan vastavuoroisen tunnustamisen instrumentin kohdalla. Näistä nyt käsittelyssä ollut EAW on käytännössä merkittävin, mutta myös eurooppalainen tutkintamääräys (EIO) on nykyisin tärkeä. Vastavuoroinen tunnustaminen on kuitenkin keskeinen myös yksityisoikeuden alalla tapahtuvan yhteistyön alalla, jossa painopiste on jäsenvaltioissa annettujen tuomioiden tunnustamisessa ja täytäntöönpanossa. Myös näiden kohdalla jäsenvaltioissa voidaan joutua pohtimaan, onko toisen jäsenvaltion tuomioistuimessa siviili- tai perheoikeuden alalla annettu tuomio tunnistettavissa tai täytäntöönpantavissa, jos sen tuomioistuinlaitoksen riippumattomuudesta on epäilyksiä. Periaatteen tasolla tämän kaltainen keskustelu voisi jatkuessaan johtaa koko EU:n oikeusalan yhteistyön ja keskeisten periaatteiden murenemiseen.

EU-rahoitukseen liittyvät aloitteet

Valtioneuvoston kirjelmässä U 40/2018 vp esiteltyyn ehdotukseen asetukseksi EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta valtioneuvosto vaikuttaa suhtautuvan sangen positiivisesti. Ymmärrettävästi tämän kaltaiselle komission ehdotukselle on ollut sangen vahvaa poliittista tilausta sekä Suomessa että laajemminkin. Ehdotuksen konkreettisen potentiaalin kohdalla kannattaa kuitenkin

[11] Minister for Justice and Equality v Celmer (No 4) [2018] IEHC 484 (‘Celmer’).

[12] ‘Dutch refuse Polish arrest warrant over judicial fears’, https://euobserver.com/justice/143034

olla realistinen, sillä etenkin sen täytäntöönpanoon liittyy paljon epävarmuuksia. Myös asetusehdotuksen hyväksyminen neuvostossa on epävarmaa. Vaikka tämä kyseinen edotus on tarkoitus hyväksyä neuvostossa määräenemmistöllä, se muodostaa osan monivuotisten rahoituskehysten kokonaisuutta, jotka hyväksytään yksimielisesti. Kun tiedossa on, minkälaisissa tilanteissa rahoituksen pidättäminen tulisi sovellettavaksi, olisi yllättävää jos paketin hyväksymisestä vallitsisi jäsenvaltioiden keskuudessa yksimielisyys.

Ehdotuksen keskeinen haaste liittyy yllä kuvattuihin vaikeuksiin kuvata tarkalleen, mitä oikeusvaltioperiaatteella tarkoitetaan, mikä vaikeuttaa siihen liittyvää ehdollistamista. Tätä pyritään ehdotuksessa ja kirjelmässä tarkentamaan, mutta kuten valtioneuvoston kirjelmässäkin tuodaan esille, monet elementit jäävät sangen epämääräisiksi. Tässä on tiettyä ironiaa huomioiden, että kyse on oikeusvaltioperiaatetta käsittelevästä mekanismista: *"if they are not carefully designed, sanctioning mechanisms may backfire, upsetting constitutional arrangements in ways that would weaken rather than strengthen the authority of EU law."*[13] Oikeusvaltioperiaatetta ei voi edistää satunnaisin tai mielivaltaisin keinoin.

Asetukseen ehdotettu käännetty määräenemmistö ei ole perussopimuksen mukainen päätöksentekomenettely, vaikka sitä on viime vuosina nähty joillakin politiikanaloilla (kauppapolitiikka, talouspolitiikka). Näistä ensimmäiset esimerkit ovat unionin yksinomaisen toimivallan aloilla, joilla komission rooli on muutenkin vahva. Talouspolitiikassa niitä käytetään pääosin kansalliseen toimivaltaan kuuluvilla aloilla. Niiden tavoitteena on ollut pyrkiä vahvistamaan komission roolia siksi, että jäsenvaltioiden normaalia päätöksentekoa määräenemmistöllä ei pidetty luotettavana asioissa joiden luonne on hyvinkin poliittinen ja jotka koetaan jäsenvaltioissa herkiksi. Käytännössä vahvempien toimivaltuuksien käyttäminen ei ole osoittautunut komissiolle helpoksi. Komissio ei ole käyttänyt käynnistänyt talouspolitiikan koordinaation alueella yhtäkään menettelyä, jonka puitteissa käännetyn määräenemmistön käyttöä neuvostossa olisi päästy testaamaan. Voidaan ennakoida, ettei käännetyn päätöksenteon käyttö jäsenvaltioiden rahoituksen pidättämisessä ole yhtään helpompaa. Tilanteet ovat aina korostetun poliittisia, ja ajavat komission näiden valtuuksien käyttäjänä tukalaan asemaan.

Valtioneuvoston kirjelmän mukaan "[e]rilaisten ehtojen asettaminen unionin rahoituksen saamiseksi ei ole poikkeuksellista." Tämä on totta, mutta huomiota tulisi kiinnittää myös siihen, että usein ehdollistaminen ei käytännössä ole toiminut. Siinä missä EU:n lainsäätäjällä on harkintavaltaa sen suhteen, haluaako se sisällyttää lainsäädäntöön erilaisia ehtoja, rahoituskontekstissa niiden soveltaminen edellyttää näiden ehtojen ja kyseisen rahoituksen välillä selkeää yhteyttä. Rahoituksen pidättämisen edellytyksenä on EU-tuomioistuimen mukaan olla kyse myös jäsenvaltiota pakottavasta säädöksestä: sitä ei ole mahdollista pidättää esimerkiksi jos EU-lainsäädäntö jättää jäsenvaltiolle laajan harkintavallan eri vaihtoehtojen välillä.[14]

Nyt tehdyn ehdotuksen mukaan jäsenvaltion rikkomuksen on vaarannettava oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen unionissa jotta rahoitus voitaisiin pidättää. Tämä vaatimus nostaa soveltamisen rimaa huomattavasti ja asettaa todistustaakan EU:n toimielimille. Tässä yhteydessä on erityisen kiusallista, ettei komission ehdotukseen liity vaikutusarviointeja. Säädösehdotus on myös muotoiltu liian yleisesti, jotta sen soveltaminen olisi mahdollista EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön huomioiden. Siinä erityisesti määrittelemättä jää, mikä konkreettinen yhteys oikeusvaltioperiaatteella ja EU-rahoituksen tehokkuudella on.

Tätä puutetta voidaan valottaa esimerkiksi pohtimalla, missä määrin esimerkiksi nyt ajankohtaiset Puolan toimet oikeuslaitoksensa suhteen johtavat konkreettisesti siihen, että sen oikeuslaitoksen päätökset värittyvät poliittisesti ja onko tällä politisoitumisella sellainen vaikutus EU-rahoituksen

[13] R. Bieber and F. Maiani, "Enhancing Centralized Enforcement of EU Law: Pandora's Toolbox?" (2014) 51 C.M.L. Rev. 1059.
[14] Asia T-661/14 *Latvia v Euroopan komissio*.

tavoitteiden saavuttamiseen joka voidaan kiistatta osoittaa. Jos jäsenvaltioiden rahoitusta ryhdytään pidättämään, tämä johtaa hyvin varmasti tuomioistuinkäsittelyihin, onhan EU-rahoituksen vastaanottaminen EU-valtioissa yleisesti mielletty jäsenyyteen liittyvänä oikeutena ja osana jäsenvaltioiden tasa-arvoisen kohtelun periaatetta.

Ehdotus ei ole yleinen väline kaikkiin oikeusvaltiorikkomuksiin, vaan soveltuu ainoastaan jos on mahdollista osoittaa todeksi, että epäillyllä rikkomuksella on tosiasiallinen vaikutus EU-varojen vaikuttavuuteen. Tämäkin edellyttäisi sen muotoilujen huomattavaa tarkentamista. Tästä huolimatta voidaan ennakoida, että uudelleen muotoiltunakin tällainen konkreettinen yhteys on mahdollista osoittaa vain häviävän pienessä osassa asioita, ja mekanismin soveltamisen rima asettuu sangen korkealle. Siksi on hyödyllistä pohtia myös, tuleeko ehdotuksesta sellainen toimiva kokonaisuus joka palvelee tarkoitustaan. Siinä missä sen tekeminen on vahva symbolinen ele, jolle on vahva poliittinen tilaus, asetuksen käytännön soveltaminen on huomattavan kyseenalaista huomioiden sekä siihen liittyvät poliittiset ja oikeudelliset riskit. Lisäksi huomion kiinnittää ehdotukseen lisätty jäsenvaltioiden velvoite suorittaa maksuja niiden saajille vaikka ne olisivat menettäneet EU-rahoituksensa. Oikeudellisesti on kyseenalaista, voidaanko tällaiseen EU-säädöksessä pakottaa. Tätä seikkaa ei ole valtioneuvoston kirjelmässä pohdittu. Tämä voi olla mahdollista vain, mikäli oikeus rahoitukseen on EU-lainsäädäntöön sisältyvä itsenäinen velvoite. Näin ei ole läheskään kaiken EU-rahoituksen kohdalla.

Valtioneuvoston kirjelmässä U 60/2018 vp kuvattu rahoitusohjelma on sinänsä tärkeä keino erityisesti kansalaisyhteiskunnan tukemiseen, vaikka siihen sisältyvät summat ovat sangen pieniä (Suomen osalta noin 2 miljoonaa euroa vuodessa). Ohjelma on symbolisesti tärkeä, positiivinen toimi, mutta sen vaikutus nyt ajankohtaisiin ongelmiin on sangen pieni. Huomioiden, että rahoitettavat hankkeet ovat pieniä ja ne suunnataan kansalaisyhteiskunnan toimijoille, rahoituksen hakemisesta ja hallinnoinnista tulisi tehdä mahdollisimman kevyttä. Ohjelma liittyy siihen valiokunnan aiemmin korostamaan tavoitteeseen, että ”erityisesti oikeusvaltioperiaatteen edistäminen ja sen kunnioittaminen kaikissa jäsenvaltioissa, korruption vastainen toiminta, avoimuus ja hyvän eurooppalaisen hallintomallin edistäminen ovat tärkeitä kysymyksiä” (SuVL 9/2017 vp). Kestävä muutos syntyy vain yhteiskunnan sisältä.

EU-tuomioistuimessa vireillä olevat asiat

On selvää, että poliittista vuoropuhelua sekä Puolan että Unkarin kanssa on jatkettava, vaikka menettelyjen johtaminen toivottuun tulokseen on sangen epätodennäköistä. Suurempi vaikutus saattaa olla sillä, miten EU-tuomioistuin etenee omissa tulkinnoissaan, sillä tällä on suoraa vaikutusta myös jäsenvaltioiden tuomioistuinten toimintaan. Jatkuessaan epävarmuus Puolan oikeuslaitoksen toiminnasta voi alkaa epäsuorasti vaikuttaa myös esimerkiksi yritysten toimintaan ja niiden kiinnostukseen tehdä Puolaan uusia investointeja.

Tällä hetkellä EU-tuomioistuimessa on vireillä ainakin kaksi Puolaan liittyvää asiaa, joissa sen on mahdollista jatkaa tulkintojaan Puolan tilanteen kehityksestä. Näistä ensimmäinen on Puolan korkeimman oikeuden elokuussa 2018 tekemä ennakkoratkaisupyyntö, jossa se pyytää EU:n sosiaaliturva-asetuksen 883/2004 tulkintaa koskevan kysymyksen yhteydessä EU-tuomioistuimelta lausuntoa siitä, onko sen kokeneimpien tuomareiden siirtäminen eläkkeelle ristiriidassa EU-oikeuden kanssa. Kirjallisuudessa kanteen tutkittavaksi otettavaksi käydään keskustelua.[15] Lisäksi komissio antoi 24.9.2018 tiedotteen, jonka mukaan se on vienyt rikkomuskanteen koskien Puolan korkeimman oikeuden itsenäisyyttä EU-tuomioistuimeen.[16] Komission näkemyksen mukaan Puolan huhtikuussa 2018

[15] Kts esim Verfassungsblog, ’Why the Polish Supreme Court’s Reference on Judicial Independence is Admissible after all’, 23.8.2018.
[16] C-619/18 R *komissio v Puola.*

tekemät lainsäädäntömuutokset rikkovat SEU 19(1) ja perusoikeuskirjan 47 artiklaa. Kanteessaan komissio on pyytänyt nopeutettua menettelyä ja välitoimia. EU-tuomioistuin reagoi pyyntöön nopeasti ja ilmoitti lokakuussa antaneensa määräyksen, jossa se edellytti Puolaa jäädyttämään eläköitymiseen liittyvät toimet siihen saakka kuin EU-tuomioistuimen linjaus asiassa on saatu.[17]

Molemmissa näissä tilanteissa EU-oikeudellinen tilanne on vähintään tulkinnanvarainen huomioiden sen, että asiaa koskeva EU-oikeudellinen sääntely pitäytyy periaatteen tasolla. Huomioiden EU-tuomioistuimen aiemman halukkuuden puuttua Puolan tilanteeseen on kuitenkin todennäköistä, että se käyttää tilaisuudet hyväkseen ainakin jossain muodossa. Tärkeää kuitenkin on, että EU:n oikeusvaltioperiaatteen korkein valvoja tekee sen tyylikkäästi ja tavalla, joka on yhteensopiva oikeusvaltioperiaatteen kanssa.

[17] 'Poland must immediately suspend the application of the provisions of national legislation relating to the lowering of the retirement age for Supreme Court judges', https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-10/cp180159en.pdf .