OIKEUSMINISTERIÖ

LAUSUNTO

Demokratia- ja julkisoikeusosasto
EU-oikeus- ja tietosuojayksikkö
LsN Möller Tia

15.10.2019

EU/2019/0023

Eduskunta / lakivaliokunta

EJ 17/2019 vp

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt oikeusministeriöltä asiantuntijalausuntoa valtioneuvoston E-jatkokirjeestä koskien komission heinäkuussa 2019 antamaa tiedonantoa ”Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa – Toimintasuunnitelma COM(2019) 343 final)”. Oikeusministeriö on osallistunut valtioneuvoston kirjelmän valmisteluun.

Heinäkuun tiedonanto on jatkoa komission huhtikuussa antamalle tiedonannolle (E 17/2019 vp), jolla komissio käynnisti kuulemisen EU:n oikeusvaltiovälineiden kehittämisestä. Huhtikuun tiedonannosta kuuleminen lakivaliokunnassa oli 6.9.2019. Heinäkuun tiedonannossa komissio esittää useita konkreettisia oikeusvaltioperiaatteen lujittamiseen tähtääviä toimia. Komissio on jakanut oikeusvaltioperiaatteen lujittamisen toimenpiteet kolmeen pilariin: 1) tiedon lisääminen ja yhteisen oikeusvaltiokulttuurin luominen, 2) ennalta ehkäisevä toiminta: oikeusvaltiota vahvistava yhteistyö ja tuki kansallisella tasolla ja 3) reagointi: toiminta EU:n tasolla kansallisten mekanismien pettäessä.

Aluksi oikeusministeriö toistaa jo aikaisemmin esiin tuomansa seikan siitä, että oikeusvaltioperiaate muodostaa olennaisen ja välttämättömän perustan Euroopan unionille ja sen jäsenvaltioiden väliselle yhteistyölle. Yhteisenä arvona se on vahvistettu SEU 2 artiklassa. Yhteisten arvojen kunnioittamisen merkitystä unionille ja unionin oikeuden toteutumiselle on vahvistettu EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä. Unionin tuomioistuin on todennut 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. Tämä lähtökohta merkitsee sitä ja perustelee sen, että jäsenvaltioiden välillä vallitsee keskinäinen luottamus siihen, että kyseiset arvot tunnustetaan ja että sitä täytäntöön panevaa unionin oikeutta noudatetaan.[1]

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

Edelleen on syytä tuoda esille, että Eurooppa-neuvoston kesäkuussa 2019 hyväksymässä EU:n strategisessa agendassa on vahvistettu oikeusvaltioperiaatteen merkitystä EU:n toiminnalle. Sen mukaan yhtenä tulevan työn prioriteettina on EU:n perussopimuksissa tunnustettujen kansalaisten perusoikeuksien ja -vapauksien puolustaminen ja kansalaisten suojaaminen olemassa olevilta ja uusilta uhkilta. Strategisessa agendassa korostetaan, että demokratia- ja yhteiskuntamalliemme pohjana toimivat yhteiset arvot ovat Euroopan vapauden, turvallisuuden ja hyvinvoinnin perusta ja että oikeusvaltioperiaate, jolla on olennaisen tärkeä rooli kaikissa demokratioissamme, on keskeinen tae sille, että näitä arvoja suojellaan hyvin. Kaikkien jäsenvaltioiden ja EU:n on noudatettava sitä kaikilta osin.

Komissio on huhtikuun oikeusvaltion lujittamista koskeneessa tiedonannossaan tuonut esille, että oikeusvaltiolla tarkoitetaan, että kaikki julkinen valta toimii aina lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksia koskevia arvoja kunnioittaen ja että julkinen valta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluvat muun muassa sellaiset periaatteet kuin laillisuusperiaate, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvelvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kielto, riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaama tehokas oikeussuoja, tehokas tuomioistuinvalvonta[2], johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittaminen, valtioelinten välinen vallanjako ja yhdenvertaisuus lain edessä. Komissio viittaa myös siihen, että sekä Euroopan unionin tuomioistuin että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat tunnustaneet nämä periaatteet.[3]

Heinäkuun tiedonannossa komissio on tuonut esille EU:n tuomioistuimen oikeuskäytäntöä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyen. Esimerkiksi 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.[4] Unionin tuomioistuimen mukaan jäsenvaltioilla on unionin lainsäädännön (SEU 19(1) artikla) nojalla

[2] 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, ECLI:EU:C:2017:236.

[3] COM(2019) 163 final, s. 1.

[4] Asia C-506/04, Wilson, ECLI:EU:C:2006:58. Unionin tuomioistuimen mukaan ”itsenäisyyden käsite, joka kuuluu erottamattomasti tuomioistuimen tehtävään, merkitsee ennen kaikkea, että kyseinen toimielin on ulkopuolinen siihen viranomaiseen nähden, joka on tehnyt päätöksen, johon on haettu muutosta. Lisäksi itsenäisyyden käsite edellyttää yhtäältä, että elin on suojattu sellaisilta ulkoisilta toimenpiteiltä tai painostuksilta, jotka voivat vaarantaa sen jäsenten päätöksenteon riippumattomuuden heidän ratkaistavakseen saatettujen asioiden osalta. Toisaalta se liittyy puolueettomuuden käsitteeseen ja merkitsee sitä, että elin ylläpitää yhtäläistä etäisyyttä asian asianosaisiin ja siihen, mitkä ovat heidän intressinsä asian kohteeseen. Nämä riippumattomuuden ja puolueettomuuden takeet edellyttävät sellaisten sääntöjen olemassaoloa, jotka koskevat muun muassa elimen kokoonpanoa ja joiden perusteella yksityisten perustellut epäilyt siltä osin, onko kyseinen elin täysin ulkopuolisen vaikutusvallan ulottumattomissa, ja siltä osin, onko se täysin puolueeton vastakkain oleviin intresseihin nähden, voidaan sivuuttaa.”

velvollisuus varmistaa, että niiden tuomioistuimet täyttävät tehokkaan oikeussuojan vaatimukset, mikä on konkreettinen ilmaus oikeusvaltioperiaatteen merkityksestä ja että kansallisten tuomioistuinten riippumattomuus on oikeussuojan vaatimusten varmistamisen kannalta olennainen tekijä.[5] Unionin tuomioistuin on myös määritellyt tarkemmin riippumattomuuden ja puolueettomuuden takaamiseen liittyviä vaatimuksia ottaen huomioon niiden keskeisen merkityksen tuomioistuinten välisen yhteistyöjärjestelmän moitteettomalle toiminnalle, jota ennakkoratkaisumenettely edustaa (SEUT 267 artikla), ja johdetun oikeuden välineille, jotka perustuvat keskinäisen luottamuksen periaatteeseen.[6] Unionin tuomioistuin on myös määrännyt välitoimia sellaisten kansallisten uudistusten keskeyttämiseksi, joiden toteutuminen vaikuttaisi oikeuslaitoksen riippumattomuuteen.[7] Tuomioistuin on todennut, että vaikka lainkäytön järjestäminen kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan, jäsenvaltioiden on tätä toimivaltaansa käyttäessään noudatettava niille EU:n oikeuden nojalla kuuluvia velvoitteita.[8]

Oikeusministeriö tukee komission tiedonannossa esittämää lähestymistapaa laaja-alaisesta toimenpidekirjosta. On tärkeää, että oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseen EU:ssa pyritään erilaisilla ja eri tasoilla toteuttavilla toimenpiteillä. Käytännöntason toimilla, kuten kansalaisten tietoisuuden lisäämisellä ja oikeusalan toimijoiden koulutuksella on keskeinen merkitys oikeusvaltioperiaatteen ymmärryksen edistämisessä ja yhteisen oikeusvaltiokulttuurin luomisessa. Esimerkkinä kansallisista toimista voidaan tuoda oikeusministeriössä yhdessä tuomarinkoulutuslautakunnan ja 1.1.2020 alkaen tuomioistuinviraston kanssa valmisteilla oleva tuomareille suunnattu koulutus oikeusvaltioperiaatteesta. Toisena esimerkkinä voidaan mainita oikeusministeriön yhdessä ERA:n (Academy of European Law) kanssa Suomen EU-puheenjohtajakaudella järjestämä koulutustilaisuus oikeusvaltioperiaatteesta EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön näkökulmasta

Ennalta ehkäisyyn painottuva lähestymistapa on kannatettava. Uhkien ja ongelmien syntymistä tulisi pyrkiä ehkäisemään. Komission esittämä vuosittainen tarkastelukierros yhdessä vuosikertomuksen kanssa on hyvä aloite ja se mahdollistaa oikeusvaltioperiaatteen lujittamista koskevan työn

[5] Asia C-64/16, Associação Sindical dos Juízes Portugueses, ECLI:EU:C:2018:117, jossa todetaan mm, ”yksityisille unionin oikeuden perusteella kuuluvien oikeuksien tehokkaan oikeussuojan periaate, johon SEU 19 artiklan 1 kohdan toisessa alakohdassa viitataan, on nimittäin jäsenvaltioiden yhteisestä valtiosääntöperinteestä johtuva unionin oikeuden yleinen periaate, joka on vahvistettu Roomassa 4.11.1950 allekirjoitetun ihmisoikeuksien ja perusvapauksien suojaamiseksi tehdyn yleissopimuksen 6 ja 13 artiklassa, ja se vahvistetaan nykyään perusoikeuskirjan 47 artiklassa”. Asia C-49/18, Escribano Vindel, ECLI:EU:C:2019:106.

[6] Asia C-216/18 PPU, LM, ECLI:EU:C:2018:586. Asia C-8/19 PPU, RH, ECLI:EU:C:2019:110, jossa unionin tuomioistuin katsoi mm. että ”[…] kyseessä olevan lainkäyttöelimen jäsenten erottamattomuus tai […] riippumattomuusvaatimus edellyttää myös, että lainkäyttötehtäviä hoitavia henkilöitä koskeva kurinpitojärjestelmä tarjoaa tarvittavat takeet siitä, että vältetään tällaisen järjestelmän käyttäminen tuomioistuinratkaisujen sisällön poliittisena valvontamekanismina.".

[7] Asia C-619/18 R, komissio v. Puola, määräys 17.12.2018.

[8] Asia C-619/18, komissio v. Puola.

tehostamista komissiossa ja muissa toimielimissä. Oikeusministeriön näkökulmasta voitaisiin pitää mahdollisena uutena toimintatapana sitä, että oikeus- ja sisäasioiden neuvostossa käsiteltäisiin komission tarkastuskertomuksessa esiin nousseita sellaisia oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyviä kysymyksiä, jotka liittyvät oikeusalan toimialaan. Komission tarkastuskertomus voisi tarjota tähän hyvän tietopohjan. Oikeusvaltioperiaatteen toteutumiseen ja vahvistamiseen liittyviä oikeusalan teemakohtaisia kysymyksiä olisi oikeusministeriön näkemyksen mukaan tarpeen käsitellä OSA-neuvostossa ja näin toki jo osaltaan tehdäänkin. Esimerkkinä tästä EU:n korruptionvastaiset toimet ja perusoikeuksien edistäminen. Oikeusministereiden roolista oikeusvaltion lujittamisesta käytiin jäsenvaltioiden kanssa keskustelua heinäkuun epävirallisessa OSA-neuvostossa ja tähän palataan vielä Suomen EU-puheenjohtajakaudella.

Kansainvälisten toimijoiden oikeusvaltioperiaatetta koskevaa asiantuntijuutta on perusteltua hyödyntää EU:ssa. Komission tiedonannossa korostetaankin hyvin yhteistyötä ja tämän syventämistä eri toimijoiden, kuten erityisesti Euroopan neuvoston ja sen alaisen Venetsian komission kanssa.

On tärkeää, että oikeusvaltioperiaatteen lujittamiseen sitoudutaan EU:n eri toimielimissä ja tästä näkökulmasta Suomen EU-puheenjohtajakaudella toteuttava yleisten asioiden neuvoston puitteissa toteuttava oikeusvaltiodialogin arviointi ja kehittäminen on keskeistä. Komission tiedonannossa viitataan myös tähän Suomen kaudella tehtävään työhön neuvoston dialogin kehittämiseksi. On olennaista, että EU:n välineet oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi tukevat toisiaan ja että ne muodostavat koordinoidun kokonaisuuden.