HELSINGIN YLIOPISTO
OIKEUSTIETEELLINEN TIEDEKUNTA

Professori Päivi Leino-Sandberg

Helsinki 14.10.2020

Asia: E 17/2019 vp Valtioneuvoston selvitys: Euroopan komission tiedonanto: Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittaminen unionissa – tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet; jatkokirjelmä EJ 19/2020 vp Komission tiedonanto: Oikeusvaltiokertomus 2020 - Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa

Eduskunnan lakivaliokunnalle

Eduskunnan lakivaliokunta on pyytänyt minulta lausuntoa koskien jatkokirjelmää EJ 19/2020 vp Komission tiedonanto: Oikeusvaltiokertomus 2020 - Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa. Olen lausunut asiasta valiokunnalle edellisen kerran 3.10.2018 liittyen kuuteen oikeusvaltioperiaatteeseen liittyneeseen asiakokonaisuuteen (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). Lausunnossani käsittelin SEU 7 artiklan ja oikeusvaltioperiaatteen merkitystä unionin oikeusjärjestelmässä ja jälkimmäisen vaikutusta vastavuoroisen tunnustamisen periaatteeseen; EU-rahoitukseen ja sen käyttöön liittyviä aloitteita sekä EU-tuomioistuimen mahdollisuuksia lausua oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta vireillä olevien asioiden yhteydessä. Lakivaliokunta antoi tällöin asiassa laajan lausunnon, jossa se korosti vastavuoroisen tunnustamisen periaatteen merkitystä, EU-tuomioistuimen roolia oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa sekä ehdollisuutta unionin varojen vastaanottamisen ja käyttämisen välillä, kuitenkin huomioiden selkeys, ennustettavuus, objektiivisuus ja jäsenvaltioiden yhdenvertaisen kohtelun periaate. Lisäksi valiokunta painotti kansalaisyhteiskunnan tukemisen merkitystä keinona vaikuttaa oikeusvaltiokehitykseen jäsenvaltioiden sisältä (LaVL/2018 vp).

Kahdessa vuodessa asiat eivät ole juuri edenneet, ja peruskysymykset pysyvät sangen muuttumattomina. Käytännössä EU pyrkii yhä löytämään keinoja puuttua ongelmamaiden tilanteeseen tiedostaen, että SEU 7 artiklan menettely tuskin etenee vuoropuhelua pidemmälle. Kyse ei ole enää yksittäisen jäsenvaltion ongelmista, vaan laajemmalle levinneestä ilmiöstä, jonka siisti eristäminen ei ole mahdollista.

Nyt käsittelyyn tuodun oikeusvaltiokertomuksen tausta on komission puheenjohtajan Ursula von der Leyenin poliittisessa linjapuheessa, jonka mukaan

> *Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen varmistaminen on ensi sijassa jäsenvaltioiden tehtävä. Samalla ongelmien ratkaiseminen on myös yhteisten etujemme mukaista, kuten*

unionin tuomioistuin on äskettäin todennut. Kaikki EU:n toimielimet ja jäsenvaltiot ovat yhteisesti vastuussa oikeusvaltioperiaatteen vahvistamisesta. Aion huolehtia siitä, että hyödynnämme kaikkia EU:n tasolla käytettävissä olevia välineitä. Lisäksi tuen ***uutta kattavaa eurooppalaista oikeusvaltiomekanismia, jota sovelletaan kaikkialla EU:ssa ja jonka toiminnasta Euroopan komissio antaa vuosittain puolueettoman kertomuksen****.* ***Seuranta toteutetaan kaikissa jäsenvaltioissa samalla tavalla.*** *Kun on kyse keskeisten eurooppalaisten arvojen puolustamisesta, emme voi tehdä myönnytyksiä. Oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvat uhkat kyseenalaistavat EU:n toiminnan oikeudellisen, poliittisen ja taloudellisen perustan. Komissio seuraa mekanismin toteuttamista tiiviissä yhteistyössä kansallisten viranomaisten kanssa lainsäädännön ja varsinkin riippumattoman unionin tuomioistuimen hiljattain antaman oikeuskäytännön pohjalta. Aion lisäksi varmistaa, että Euroopan parlamentilla on oikeusvaltiomekanismissa suurempi rooli. Uusi lähestymistapa lisää avoimuutta, mahdollistaa ongelmien varhaisen havaitsemisen ja tarjoaa kohdennettua tukea mahdollisten ongelmien ratkaisemiseksi varhaisessa vaiheessa. Tavoitteenamme on löytää ratkaisu, joka suojelee oikeusvaltioperiaatetta ja perustuu yhteistyöhön ja keskinäiseen tukeen, mutta joka ei estä tehokkaiden, oikeasuhteisten ja vaikuttavien seuraamusten määräämistä viimeisenä keinona. Aion keskittyä täytäntöönpanon tiukempaan valvontaan hyödyntämällä niitä unionin tuomioistuimen viimeaikaisia tuomioita, joissa osoitetaan oikeusvaltioperiaatteen rikkomisen vaikutukset EU:n lainsäädäntöön. Tuen ehdotusta oikeusvaltioperiaatteen sisällyttämisestä olennaiseksi osaksi seuraavaa monivuotista rahoituskehystä.*

Nyt annettu kirjelmä koskee komission oikeusvaltiokertomusta (COM (2020) 580), joka muodostaa osan von der Leyenin puheessa mainittua uutta kattavaa eurooppalaista oikeusvaltiomekanismia. Käytännössä mekanismi muodostuu kertomuksen laadinnassa sovelletusta tiedonhausta jäsenvaltioissa sekä sen käsittelystä neuvostossa ja Euroopan parlamentissa. Linjapuhe heijastelee Euroopan parlamentin vahvaa poliittista painetta vahvistaa oikeusvaltioperiaatteen valvontaa EU-tasolla, kuitenkin ilman perussopimusmuutoksia.

Huomioiden sen, että jäsenvaltioiden sisäisen ihmisoikeustilanteen valvontaan tarkoitetut välineet on perussopimuksissa tarkoituksella jätetty niukoiksi, ongelmiin puuttumisessa tarvitaan ja on tarvittu mielikuvitusta. Keinoja valitessaan EU:n tulee noudattaa oikeusvaltioperiaatetta myös omassa toiminnassaan. Tämä on erityisen tärkeää juuri silloin, kun pyrkimyksenä on turvata periaatteen toteutuminen jäsenvaltiossa. Käytännössä poliittiset keinot ovat olleet sangen tehottomia, ja vahvimmaksi toimijaksi on muodostunut EU-tuomioistuin yhdessä kansallisten tuomioistuinten kanssa. EU-budjetin käyttöön liittyvät neuvottelut ovat yhä kesken toimielinten välillä.

Nyt käsittelyssä oleva valtioneuvoston kirjelmä keskittyy komission antamaan oikeusvaltiokertomukseen, jossa kuvataan oikeusvaltiotilannetta EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa. Kirjelmä on sangen prosessuaalinen. Kaikki valtioneuvoston kannat liittyvät oikeusvaltioperiaatteen käsittelyyn unionin toimielimissä, eivätkä asian sisällöllisiin ulottuvuuksiin. Kirjelmän mukaan kertomuksesta on tarkoitus käydä keskustelua yleisten asioiden neuvostossa 13.10.2020 alkaen, mutta sen perusteella ei ilmene, valmistautuuko Suomi käymään sisällöllistä keskustelua myös yksittäisten jäsenvaltioiden tilanteesta. Kirjelmään ei sisälly näitä koskevia kantoja.

Lausunnossani sijoitan nyt tehdyn ehdotuksen osaksi muita käynnissä jo olleita komission valvontaan ja jäsenvaltioiden poliittiseen vertaispaineeseen nojautuvia menettelyjä. Lisäksi kuvaan lyhyesti yrityksiä EU-budjetin käyttämiseksi oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa sekä asiaan liittyviä tuomioistuinmenettelyjä. Totean kunnioittavasti lausuntonani seuraavan.

Komission valvontaan ja poliittiseen keskusteluun nojautuvat menettelyt ml. uusi oikeusvaltiokertomus

Valtioneuvoston kirjelmässä kuvataan komission tiedonannon sisältöä sangen yleisellä tasolla. Kirjelmän mukaan kertomus syventää oikeusvaltioperiaatteen seurantaa jäsenvaltioissa uudenlaisen

tarkastelukierroksen kautta sekä laajentamalla sen fokus kattamaan oikeusvaltioperiaatteen neljä osatekijää: oikeuslaitokset, korruptiontorjunta, tiedotusvälineiden moniarvioisuus ja vapaus sekä muut jäsenvaltioiden ”hallintojärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset”. Näistä lakivaliokunnan toimialaan kuuluvat etenkin kaksi ensimmäistä. Oikeuslaitoksen arvioinnin osalta komissio nojautuu pitkälti jo aikaisemmin sovellettuun EU:n oikeusalan tulostauluun (kts tuorein COM(2020) 306), eikä nyt laaditun uuden raportin lisäarvo suhteessa aikaisempaan ole ilmiselvä.

Kertomukseen liittyy myös yksittäisiä jäsenvaltioita koskevat oheisasiakirjat, joista valtioneuvosto nojautuu komission Suomea koskevan kertomuksen tiivistelmään ottamatta sen sisältöön kantaa (SWD(2020) 325). Komission Suomea koskeva kuvaus on sangen faktuaalinen eikä siinä esitetä erityisiä huolenaiheita. Valtioneuvosto ei ota kantaa siihen, pitääkö se kuvausta asianmukaisena.

Valtioneuvosto kuvaa, kuinka komission raportissa tuodaan esiin erityisesti Puolassa ja Unkarissa toteutettujen muutosten aiheuttamat vakavat huolet erittelemättä tarkemmin, mitä nämä ovat. Komission raportissa käsitellään asiaa laajemmin huomioiden syyttäjälaitoksen ja oikeuslaitoksen riippumattomuuteen liittyviä huolia myös Bulgariassa, Romaniassa, Kroatiassa ja Slovakiassa. Lisäksi siinä mainitaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen tuoreet syyttäjien ja tuomareiden sanavapauteen liittyvät ratkaisut, joiden mukaan näillä on oikeus osallistua oikeuslaitosten riippumattomuutta koskevaan julkiseen keskusteluun.[1]

Korruptiota koskevassa komission kertomuksen osuudessa käsitellään erikseen valiokunnan toimialaan liittyen myös rikosoikeusjärjestelmän korruptiontorjuntavalmiuksien vahvistamista sekä rikostutkintaan liittyviä haasteita, joita komissio näkee useissa jäsenvaltioissa.

Vuonna 2018 antamassaan lausunnossa lakivaliokunta korosti aiheellisesti kansalaisjärjestöjen merkitystä oikeusvaltioperiaatteen toteutumisen turvaamisessa ja vahvistamisessa. Valtioneuvoston kirjelmässä tuodaan esiin, että ’sidosryhmät’ ovat tulleet laadinnassa kuulluiksi. Komissio tarkentaa, että kyseessä ovat toimittajajärjestöt ja kansalaisyhteiskunnan edustajat.

Esimerkiksi Suomea koskevassa raportissa luetellaan ne tahot, joita sen laadinnassa on kuultu. Näitä ovat ministeriöiden, virastojen ja viranomaistahojen lisäksi Julkisen sanan neuvosto, Suomen Medialiitto ja Suomen Journalistiliitto sekä *Transparency International Suomi*. Lisäksi komissio mainitsee erinäisiä eurooppalaisen tason kansalaisjärjestöjä. Huomioiden valiokunnan korostaman tavoitteen kansalaisyhteiskunnan osallistamisesta otosta voidaan pitää esimerkiksi Suomen kohdalla hyvin niukkana. Kertomus pohjautuu viranomaisten antamiin tietoihin vailla kattavaa kriittistä kansalaisyhteiskunnan näkökulmaa. Tämä vähentää sen lisäarvoa suhteessa jo muihin käynnissä oleviin menettelyihin.

Kokonaisuutena arvioiden uusi mekanismi ja sen lisäarvo jo aikaisemmin käynnissä olleisiin mekanismeihin vaikuttaa vaatimattomalta. Poliittisen vertaispaineen luomisella neuvoston ja Euroopan Parlamentin kautta sekä julkisen keskustelun lisäämisellä on toki merkitystä, mutta tähän asti niiden vaikutus on ollut niukka, eikä ole selvää miksi uusi mekanismi olisi entisiä tehokkaampi.

Myös Euroopan parlamentti on pitänyt komission ehdotusta sangen vaatimattomana. Se hyväksyi 7.10.2020 päätöslauselman demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan EU:n järjestelmän perustamisesta.[2] Siinä se esittää pysyvän unionin arvoja koskevan toimielinten työryhmän perustamista, jota avustaisi riippumattomien asiantuntijoiden paneeli. Valmistelutyö toteutettaisiin paneelissa, joka toimisi yhteistyössä EU:n perusoikeusviraston kanssa. Työ nojautuisi avoimelle sidosryhmäkuulemiselle. Kertomusta seuraisi toimielinten käsittelyjä nojautuen niiden nykyisiin toimivaltuuksiin. Järjestelystä sovittaisiin toimielinten välisellä sopimuksella.

Käytännössä kaikissa näissä ehdotuksissa haasteeksi muodostuvat kuitenkin unionin perussopimuksissa nykyisin luodut menettelyt ja asetetut rajat, joiden puitteissa on käytännössä mahdotonta luoda täysin uudenlaisia ja paremmin vaikuttavia menettelyitä.

[1] Valitukset nro 3594/19 ja 20261/12.
[2] P9_TA-PROV(2020)0251.

EU-rahoitukseen liittyvät aloitteet

Valtioneuvosto on suhtautunut huomattavan positiivisesti ehdotuksiin EU:n talousarvion suojaamisesta oikeusvaltiopuutteilta (U 40/2018 vp). Ymmärrettävästi tämänkaltaiselle komission ehdotukselle on ollut sangen vahvaa poliittista tilausta sekä Suomessa että laajemminkin. Kuten vuonna 2018 jo toin esiin, huomioiden että ehdotus on pöydällä samaan aikaan kuin yksimielisesti neuvostossa hyväksyttävät monivuotiset rahoituskehykset on hyvä pohtia kuinka realistista sen hyväksyminen on. Neuvoston oikeuspalvelun tiedetään suhtautuneen ehdotuksiin nuivasti. Siinä missä EU:n lainsäätäjällä on mahdollisuus sisällyttää lainsäädäntöön erilaista ehdollisuutta, sen soveltaminen edellyttää näiden ehtojen ja rahoituksen välillä selkeää yhteyttä. Ehdollisuudessa tulee EU-tuomioistuimen mukaan olla kyse myös jäsenvaltiota pakottavasta säädöksestä.[3]

Komission ehdotuksen mukaan jäsenvaltion rikkomuksen olisikin vaarannettava oikeusvaltioperiaatteen toteutuminen unionissa. Tämä vaatimus nostaa soveltamisen rimaa huomattavasti ja asettaa todistustaakan EU:n toimielimille. Täten ehdotus ei missään vaiheessa ole ollut yleinen väline kaikkiin oikeusvaltiorikkomuksiin, vaan soveltuisi ainoastaan jos on mahdollista osoittaa todeksi, että epäillyllä rikkomuksella on tosiasiallinen vaikutus EU-varojen vaikuttavuuteen. Asetuksen käytännön soveltaminen on huomattavan kyseenalaista huomioiden sekä siihen liittyvät poliittiset että oikeudelliset riskit. Tästä huolimatta mekanismin edistäminen muodosti Suomelle tärkeän tavoitteen sen EU-puheenjohtajakaudella.

Valtioneuvoston kirjelmässä viitataan Eurooppa-neuvoston päätelmiin heinäkuulta 2020, joiden mukaan

> *Unionin taloudellisia etuja on suojattava unionin perussopimusten yleisten periaatteiden, erityisesti SEU 2 artiklan arvojen mukaisesti. Eurooppa-neuvosto korostaa, että unionin taloudellisten etujen suojaaminen on tärkeää. Eurooppa-neuvosto painottaa oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen merkitystä. Tätä taustaa vasten otetaan käyttöön ehdollisuusjärjestelmä talousarvion ja Next Generation EU -välineen suojaamiseksi. Tässä yhteydessä komissio ehdottaa rikkomistapauksissa sovellettavia toimenpiteitä, jotka neuvosto hyväksyy määräenemmistöllä. Eurooppa-neuvosto palaa asiaan pikaisesti (päätelmien 22 kohta).*

Käytännössä päätelmien kirjaus on hyvin avoin, ja huomioiden sen, että monivuotisista puitteista päätetään yksimielisesti, tiukan mekanismin hyväksyminen on käytännössä mahdotonta. Samalla sen vangiksi jää myös heinäkuussa sovittu EU:n elpymisrahastoa koskeva ratkaisu. Valtioneuvosto toteaa asiaa koskevien neuvottelujen jatkuvan yhä. Niitä käydään jäsenvaltioiden lisäksi myös Euroopan parlamentin kanssa, sillä useat kokonaisuuteen kuuluvat säädökset hyväksytään tavallisessa lainsäätämisjärjestyksessä. Uutisoinnin perusteella parlamentti on pitänyt puheenjohtajavaltio Saksan kompromissiehdotuksia liian heikkoina.[4] Vaikka uusien rahoituskehysten soveltamisen tulisi alkaa ensi vuonna, tilanne on käytännössä samankaltainen kuin kaksi vuotta sitten ja Suomen tavoitteet osoittautuneet käytännössä mahdottomiksi toteuttaa. Lakivaliokunta katsoi vuonna 2018 ehdotuksen olevan yksi tärkeä osa EU:n keinovaliokoimassa, mutta näki siinä myös selkeitä ongelmia.

Käytännössä myös valiokunnan aikaisemmassa lausunnossa käsitellyistä rahoitusohjelmista päätetään lopullisesti samassa yhteydessä, mutta niitä koskevien neuvottelujen tulosta ja valiokunnan lausunnossaan

[3] Asia T-661/14 *Latvia v Euroopan komissio*.
[4] Kts esimerkiksi 'Rule of law: MEPs demand protection of EU budget and values', 6.10.2020, https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/eu-affairs/20201001STO88311/rule-of-law-meps-demand-protection-of-eu-budget-and-values ,

esittämien tavoitteiden toteutumista ei ole valtioneuvoston kirjelmässä käsitelty. Täten ei ole selvää, onko esimerkiksi kansalaisyhteiskunnalle suunnattu rahoitus pysynyt suunnitellun kaltaisena huomioiden, että valiokunnan näkemyksen mukaan summa oli ei ollut kovin suuri huomioiden myös asian periaatteellinen tärkeys. Se kiinnitti huomiota myös rahoituksen myöntämistä koskeviin menettelyihin.

EU-tuomioistuimessa vireillä olevat asiat

Valiokunta korosti jo vuonna 2018, että ’oikeusvaltioperiaatteen turvaamisessa myös EU-tuomioistuimella on merkittävä ja käytännössä yhä kasvava rooli. Komission kanteiden ja jäsenvaltioiden eri lainsäädäntöinstrumentteja koskevien ennakkoratkaisupyyntöjen kautta oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä linjauksia hahmottuu EU-tuomioistuimen ratkaisukäytännössä. Tämä on merkityksellistä paitsi yleisesti, mutta erityisesti tilanteessa, jossa poliittisissa prosesseissa ei syystä tai toisessa päästä eteenpäin’. Tämä lausunto kuvaa hyvin tilanteen jatkumista myös tämän jälkeen.

Käytännössä EU-tuomioistuimessa on käsiteltävänä mittava määrä ennakkoratkaisupyyntöjä Puolan korkeimmasta oikeudesta,[5] alueellisista tuomioistuimista,[6] korkeimmasta hallinto-oikeudesta[7] ja muutoksenhakutuomioistuimesta.[8] Lisäksi komissio on tuonut kolme rikkomuskannetta EU-tuomioistuimeen. Näistä EU-tuomioistuin on ratkaissut tavallisten tuomioistuinten riippumattomuutta koskevan asian (C-192/18) sekä korkeimman oikeuden riippumattomuutta koskevan asian (C-619/18). Tuomareihin kohdistettavia rangaistusmenettelyjä koskeva asia C-791/19 on vireillä, ja lisäksi komissio on antanut virallisen huomautuksen Puolan asiaa koskevaan uuteen lainsäädäntöön liittyen. Tuomioistuin on korostanut, että vaikka ’oikeuslaitoksen järjestäminen jäsenvaltioissa kuuluu jäsenvaltioiden toimivaltaan, on lisäksi kuitenkin huomautettava, että jäsenvaltioiden on kyseistä toimivaltaa käyttäessään noudatettava niille unionin oikeuden ja erityisesti SEU 19 artiklan 1 kohdan toisen alakohdan nojalla kuuluvia velvoitteita’.[9]

Lisäksi komissio on vienyt EU-tuomioistuimeen rikkomuskanteet koskien kansalaisjärjestöjen[10] ja ulkomaisten yliopistojen toimintaedellytyksiä[11] Unkarissa ja voittanut molemmat.

Käytännössä EU-tuomioistuimen ratkaisut ovat olleet tehokkain keino puuttua näiden valtioiden oikeusvaltiokehitykseen yksittäisten uudistusten kohdalla. Niiden vaikutus yleiseen kehitykseen on kuitenkin sekin ollut heikko, ja negatiivinen kehitys jatkunut EU:n toimista huolimatta.

[5] Asia C-522/18, asia C-527/18 (ratkaistu tuomiolla asiassa C-585/18), yhdistetyt asiat C-585/18, C-624/18 ja C-625/18; asia C-668/18; asia C-487/19, asia C-506/19; asia C-132/29 koskien tuomarien eläkeikää, uusien tuomarien nimittämistä sekä 15.7.2020 toimitetutu ennakkoratkaisupyynntö koskien tuomarien rangaistusmenettelyitä.
[6] Yhdistetyt asiat C-558/18 ja C-563/18, asia C-623/18 sekä asiat C-748-754/19 koskien tuomarien rangaistusmenettelyitä.
[7] Asia C-824/18.
[8] Asiat C-763-765/19.
[9] C-192/18 *komissio v Puola*, tuomion 102 kohta.
[10] Asia C-78/18 *komissio v Unkari.*
[11] Asia C-66/18 *komissio v Unkari.*