

Bryssel 30.9.2020
COM(2020) 580 draft

**KOMISSION TIEDONANTO EUROOPAN PARLAMENTILLE, NEUVOSTOLLE,
EUROOPAN TALOUS- JA SOSIAALIKOMITEALLE JA ALUEIDEN
KOMITEALLE**

**Oikeusvaltiokertomus 2020
Oikeusvaltiotilanne Euroopan unionissa**

{SWD(2020) 300-326}

*Oikeusvaltioperiaate suojelee kansalaisia vallanpitäjien väärinkäytöksiltä.
Se turvaa kaikkein perustavimmat jokapäiväiset oikeutemme ja vapautemme.
Sen ansiosta voimme tuoda mielipiteemme julki ja saada tietoa vapaista tiedotusvälineistä.*

Puheenjohtaja Ursula von der Leyen, puhe unionin tilasta 2020

1. Johdanto

Euroopan unioni perustuu yhteisiin arvoihin, kuten perusoikeuksiin, demokratiaan ja oikeusvaltioperiaatteeseen¹. Ne muodostavat yhteiskuntiemme perustan ja yhteisen identiteettimme. Mikään demokratia ei voi kukoistaa ilman riippumattomia tuomioistuimia, jotka takaavat perusoikeuksien ja kansalaisvapauksien suojan, tai ilman aktiivista kansalaisyhteiskuntaa ja vapaita ja moniarvoisia tiedotusvälineitä. Kokonaisuutena EU:n normien katsotaan olevan näissä asioissa erittäin korkeatasoisia². Korkeatasoisia normeja ei kuitenkaan aina sovelleta samalla tavalla, joten parantamisen varaa on. Aina on myös olemassa vaara, että kehityksessä mennään taaksepäin. Perusarvojemme puolustaminen on kaikkien EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden yhteisellä vastuulla, joten kaikkien olisi tehtävä oma osuutensa.

*Mikä on oikeusvaltioperiaate?*³

Oikeusvaltio vahvistetaan Euroopan unionista tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEU-sopimus', 2 artiklassa yhdeksi kaikkien jäsenvaltioiden yhteisistä arvoista. Oikeusvaltiolla tarkoitetaan, että kaikki julkinen valta toimii aina lainsäädännön asettamissa rajoissa demokratiaa ja perusoikeuksia kunnioittaen ja että julkinen valta on riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten valvonnassa. Oikeusvaltioperiaatteeseen kuuluvat sellaiset periaatteet kuin laillisuusperiaate, joka merkitsee läpinäkyvää, vastuuvollista, demokraattista ja moniarvoista lainsäädäntöprosessia, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltä, riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaama tehokas oikeussuoja, tehokas tuomioistuinvalvonta, johon kuuluu perusoikeuksien kunnioittaminen, valtioiden välinen vallanjako ja yhdenvertaisuus lain edessä. Sekä Euroopan unionin tuomioistuin että Euroopan ihmisoikeustuomioistuin ovat tunnustaneet nämä periaatteet. Myös Euroopan neuvosto on laatinut normeja ja antanut lausuntoja ja suosituksia, jotka ovat vakiintuneita ohjeita oikeusvaltion vaalimiseksi ja edistämiseksi.

Oikeusvaltioperiaate on vakiintunut periaate. Sen keskeinen merkitys on kaikkialla EU:ssa sama jäsenvaltioiden erilaisista kansallisista identiteeteistä, oikeusjärjestelmistä ja -perinteistä riippumatta. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on olennaisen tärkeää, jotta kansalaiset ja

¹ Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 2 artikla. Unionin perustana olevat arvot ovat ihmisarvon kunnioittaminen, vapaus, kansanvalta, tasa-arvo, oikeusvaltio ja ihmisoikeuksien kunnioittaminen, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Nämä ovat jäsenvaltioille yhteisiä arvoja yhteiskunnassa, jolle on ominaista moniarvoisuus, syrjimättömyys, suvaitsevaisuus, oikeudenmukaisuus, yhteisvastuu sekä naisten ja miesten tasa-arvo.

² World Justice Project – oikeusvaltioindeksi; Maailman talousfoorumi, The Global Competitiveness Report; Transparency Internationalin korruptioindeksi; Toimittajat ilman rajoja -järjestön lehdistönvapausindeksi.

³ Ks. COM(2019) 163 ”Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa – Tilannekatsaus ja mahdolliset jatkotoimet” ja COM(2019) 343 ”Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa – Toimintasuunnitelma”. Myös Euroopan unionin tuomioistuimen viimeaikainen oikeuskäytäntö on erityisen tärkeää.

yritykset voivat luottaa julkisiin instituutioihin. Kansalaiset kaikissa jäsenvaltioissa kannattavat tähän liittyviä keskeisiä periaatteita⁴. Oikeusvaltio vaikuttaa suoraan kaikkien kansalaisten elämään: se on edellytys sille, että voidaan varmistaa yhdenvertainen kohtelu lain edessä ja puolustaa unionin kansalaisten oikeuksia. Se on olennainen edellytys unionin lainsäädännön ja politiikkojen täytäntöönpanolle ja keskeinen tekijä yhdenvertaiseen kohteluun, yhtäläisiin mahdollisuuksiin ja sosiaaliseen oikeudenmukaisuuteen perustuvassa unionissa. Vuonna 2020 poikkeukselliset olosuhteet ovat tuoneet kansalaisten oikeuksien toteutumiselle uusia haasteita, kun eräitä vapauksia, kuten liikkumis- ja kokoontumisvapautta sekä elinkeinovapautta, on täytynyt rajoittaa covid-19-pandemian vuoksi. Kansallisten hallitusjärjestelmän osien tehokas keskinäinen valvonta on keskeisen tärkeää sen varmistamisessa, että tällaiset kansalaisten oikeuksia koskevat rajoitukset rajataan siihen, mikä on välttämätöntä ja oikeasuhteista, ja ne ovat kestoltaan rajattuja ja kansallisten parlamenttien ja tuomioistuinten valvonnassa.

Oikeusvaltioperiaatteen lujittaminen: unionin tuloksellisen toiminnan edellytys

Euroopan unioni perustuu oikeusvaltioperiaatteeseen. Oikeusvaltioperiaatteeseen kohdistuvat uhkat kyseenalaistavat EU:n oikeudellisen, poliittisen ja taloudellisen perustan. Jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa ilmenee jossakin jäsenvaltiossa puutteita, ne vaikuttavat muihin jäsenvaltioihin ja koko unioniin. Ensisijainen vastuu oikeusvaltioperiaatteen noudattamisesta on kullakin jäsenvaltiolla. On kuitenkin unionin yhteisen edun mukaista osallistua oikeusvaltioon liittyvien ongelmien ratkaisemiseen siitä riippumatta, missä niitä ilmenee. Oikeusvaltioperiaatteen noudattaminen on olennaisen tärkeää myös sisämarkkinoiden toiminnan, keskinäiseen luottamukseen ja vastavuoroiseen tunnustamiseen perustuvan oikeusalan yhteistyön sekä unionin taloudellisten etujen suojaamisen kannalta, kuten Eurooppa-neuvosto on äskettäin korostanut.⁵ Jotta unioni saadaan vakaasti kestävä ja palautumista tukevan elpymisen tielle, on erittäin tärkeää, että sen kaikkia välineitä voidaan käyttää oikeusvaltioperiaatteeseen perustuvassa ympäristössä.

Oikeusvaltioperiaate on EU:lle tärkeä teema myös sen rajojen ulkopuolella. EU noudattaa myös jatkossa vahvaa ja johdonmukaista toimintatapaa, jonka mukaan oikeusvaltioperiaatteen noudattamista edistetään sekä unionin sisällä että liittymisneuvotteluja käyvien ja muiden naapurimaiden kanssa, mutta myös kaikissa ulkosuhteisiin liittyvässä toiminnassa niin kahden- ja monenvälisellä kuin kansainväliselläkin tasolla.

Euroopan unioni puolustaa vankkumatta ihmisoikeuksia, demokratiaa ja oikeusvaltiota kaikkialla maailmassa YK:n peruskirjaan ja kansainväliseen oikeuteen sisältyvien yleismaailmallisten arvojen ja periaatteiden pohjalta. Tästä ovat osoituksena muun muassa uusi eurooppalaisen demokratian toimintasuunnitelma vuosiksi 2020–2024⁶ ja kestävä kehityksen tavoitteet⁷. Oikeusvaltioperiaatteen edistäminen kaikkialla maailmassa tarkoittaa oikeusvaltiokysymyksiin liittyvän yhteistyön lujittamista kansainvälisten ja alueellisten järjestöjen, kuten YK:n, Euroopan neuvoston ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestön, puitteissa.

⁴ Erityiseurobarometri 489 – oikeusvaltioperiaate.

⁵ Eurooppa-neuvoston päätelmät 17.–21. heinäkuuta 2020: ”Unionin taloudellisia etuja on suojattava unionin perussopimusten yleisten periaatteiden, erityisesti SEU [Sopimus Euroopan unionista] 2 artiklan arvojen mukaisesti. Eurooppa-neuvosto korostaa, että unionin taloudellisten etujen suojaaminen on tärkeää. Eurooppa-neuvosto painottaa oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen merkitystä.”

⁶ JOIN(2020)5 final.

⁷ <https://www.un.org/sustainabledevelopment/>

Kuluneen vuosikymmenen aikana EU on kehittänyt useita välineitä edistääkseen oikeusvaltioperiaatteen noudattamista⁸. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvät vakavat haasteet eräissä jäsenvaltioissa ovat herättäneet sekä EU:n tasolla että jäsenvaltioissa lisäkeskustelua siitä, miten EU:n kykyä puuttua tällaisiin tilanteisiin voitaisiin vahvistaa. Heinäkuussa 2019 esittämässään tiedonannossa komissio ehdotti, että EU:ssa ja sen jäsenvaltioissa olisi lisättävä toimia vankkaa oikeusvaltiota tukevan poliittisen ja oikeuskulttuurin edistämiseksi ja kehitettävä välineitä, joilla estetään oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvien ongelmien syntyminen ja syveneminen⁹.

Eurooppalainen oikeusvaltiomekanismi

Puheenjohtaja Ursula von der Leyen ilmoitti poliittisissa suuntaviivoissaan suunnitelmasta perustaa kattava eurooppalainen oikeusvaltiomekanismi, jonka avulla EU ja sen jäsenvaltiot voisivat täyttää yhteisen sitoumuksensa oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta. Oikeusvaltiomekanismi on vuosittain toteutettava tarkastelukierros, jonka avulla edistetään oikeusvaltioperiaatetta ja ehkäistään ongelmien syntymistä tai syvenemistä. Keskeisenä tavoitteena on parantaa ymmärtämystä ja tietoisuutta sellaisiin aihepiireihin liittyvistä ongelmista ja merkittävistä kehityssuuntauksista, jotka vaikuttavat suoraan oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen – näitä ovat esimerkiksi oikeuslaitos, korruptiontorjuntakehys, tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus sekä muut hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontajärjestelmään liittyvät institutionaaliset kysymykset. Haasteiden kartoittaminen auttaa jäsenvaltioita löytämään ratkaisuja oikeusvaltioperiaatteen suojaamiseksi yhteistyössä komission, muiden jäsenvaltioiden ja sidosryhmien, kuten Venetsian komission, kanssa.

Toimintatapa perustuu kansallisten viranomaisten ja sidosryhmien tiiviiseen, läpinäkyvyyttä lisäävään vuoropuheluun, jossa kaikkien jäsenvaltioiden tilannetta tarkastellaan objektiivisesti ja puolueettomasti. Tämän perusteella laaditaan vuosittain oikeusvaltiokertomus, jossa kutakin 27:ää jäsenvaltiota arvioidaan omassa luvussaan. Oikeusvaltiomekanismi lujittaa ja täydentää muita EU:n välineitä, joilla jäsenvaltioita kannustetaan toteuttamaan rakenteellisia uudistuksia mekanismin soveltamisalaan kuuluvilla osa-alueilla. Tällaisia välineitä ovat muun muassa EU:n oikeusalan tulostaulu¹⁰ ja talouspolitiikan eurooppalainen ohjausjakso¹¹ sekä uusi Next Generation EU -tukiväline. Niitä sovellettaessa viitattaisiin oikeusvaltiota koskevassa vuosikertomuksessa esitettyihin arvioihin. Oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyviin haasteisiin voidaan tarvittaessa reagoida edelleen tehokkaasti ja oikeasuhteisesti myös muiden oikeusvaltioperiaatteen noudattamista tukevien EU:n välineiden avulla¹².

Sen lisäksi, että oikeusvaltiomekanismin yhteydessä käytävä vuoropuhelu syventää yhteistä käsitystä aiheesta, mekanismi tarjoaa puitteet toimille, joilla komissio tukee jäsenvaltioita ja sidosryhmiä oikeusvaltioon liittyvien haasteiden ratkaisemisessa. Jäsenvaltioiden

⁸ Oikeusvaltioperiaatteen noudattamista tukeva EU:n välineistö.
https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/rule_of_law_factsheet_1.pdf.

⁹ Ks. alaviitteessä 3 mainitut komission tiedonannot.

¹⁰ EU:n oikeusalan tulostaulu on vuosittain laadittava vertailu, jonka tarkoituksena on tukea EU:ta ja jäsenvaltioita kansallisten oikeuslaitosten toimivuuden parantamisessa. Tulostaulu tarjoaa objektiivista, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa eri indikaattoreista, joiden avulla voidaan arvioida jäsenvaltioiden oikeuslaitosten tehokkuutta, laatua ja riippumattomuutta.

¹¹ Talouspolitiikan eurooppalaisessa ohjausjaksossa tarkastellaan oikeusvaltiokysymyksiä siltä osin kuin ne vaikuttavat liiketoimintaympäristöön, investointeihin, talouskasvuun ja työllisyyteen.

¹² EU:n oikeusvaltiomekanismi olisi pidettävä erillään muista välineistä, kuten SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisista menettelyistä tai rikkomusmenettelyistä.

rakenneuudistuksia tuetaan useiden välineiden avulla myöntämällä teknistä apua ja rahoitusta julkishallinnon, oikeuslaitoksen, korruptiontorjunnan ja tiedotusvälineiden moniarvoisuuden kehittämiseen liittyville hankkeille. Silloin kun hankkeilla on eurooppalainen ulottuvuus, voidaan lisäksi myöntää erityisiä suoria avustuksia kansalaisyhteiskunnan järjestöille ja verkostoille (jotka toimivat esimerkiksi oikeusalalla tai tiedonvälityksen alalla). Uudistuksissa olisi hyötyä myös tunnustettujen kansainvälisten elinten, etenkin Euroopan neuvoston, asiantuntemuksesta, sekä tietojenvaihdosta muiden jäsenvaltioiden toimijoiden kanssa.

Oikeusvaltiota koskevan EU:n työn syventäminen edellyttää tiivistä ja jatkuvaa yhteistyötä EU:n toimielinten ja jäsenvaltioiden välillä. EU:n oikeusvaltiomekanismin keskeisenä tavoitteena on edistää toimielinten välistä yhteistyötä ja kannustaa kaikkia EU:n toimielimiä osallistumaan siihen oman institutionaalisen roolinsa mukaisesti. Tämä on EU:n oikeusvaltiomekanismissa keskeistä, ja siinä on otettu huomioon, että Euroopan parlamentti ja neuvosto ovat kumpikin olleet pitkään kiinnostuneita¹³ näistä kysymyksistä¹⁴. Mekanismin yhteinen objektiivinen perusta, jonka puitteissa kaikkia jäsenvaltioita tarkastellaan tasapuolisesti, on suunniteltu tähän tavoitteeseen pyrkien. Komissio tukee mielellään neuvostossa ja Euroopan parlamentissa tehtävää työtä muun muassa tarkastelemalla Euroopan parlamentissa parhaillaan valmisteltavan päätöslauselman jatkotoimia¹⁵. Oikeusvaltiomekanismi auttaa virtaviivaistamaan oikeusvaltioperiaatteesta EU:n tasolla käytäviä keskusteluja ja lujittamaan toimielinten välistä yhteistyötä, kun Euroopan parlamentissa ja neuvostossa tehtävälle työlle annetaan vuotuinen rytmi ja toteutetaan jäsenneulyjä ja kohdennettuja jatkotoimia. Oikeusvaltiomekanismi lujittaa myös yhteistyötä kansallisten parlamenttien kanssa.

Oikeusvaltiomekanismi on osa EU:n laajempaa pyrkimystä edistää demokratian, tasa-arvon ja ihmisoikeuksien kunnioittamista, vähemmistöihin kuuluvien oikeudet mukaan luettuina. Sitä on tarkoitus täydentää eräillä myöhemmin esitettävillä aloitteilla, joita ovat muun muassa eurooppalaisen demokratian toimintasuunnitelma ja perusoikeuskirjan uudistettu täytäntöönpanostrategia sekä erilaiset kohdennetut strategiat, joilla vastataan yhteiskuntiemme heikoimmassa asemassa olevien tarpeisiin ja joiden tavoitteena on edistää moniarvoista, syrjimätöntä, oikeudenmukaista, yhteisvastuullista ja tasa-arvoista yhteiskuntaa.

Ensimmäinen oikeusvaltiokertomus¹⁶

Komissio esittää tässä kertomuksessa ja sen 27 maakohtaisessa luvussa arvioinnin kustakin jäsenvaltiosta. Tavoitteena on esittää jäsenvaltioiden tilanteesta ensimmäiset keskeiset tiedot, joihin uudessa oikeusvaltiomekanismissa ja tulevilla kertomuksissa voidaan tukeutua.

Kertomukseen sisältyvät olennaisena osana 27 maakohtaista lukua, joissa esitettyjen arviointien laajuudesta ja menetelmistä on keskusteltu jäsenvaltioiden kanssa.¹⁷ Arvioinneissa

¹³ Euroopan parlamentin päätöslauselma 25. lokakuuta 2016 suosituksista komissiolle demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan EU:n järjestelmän perustamisesta; Euroopan parlamentin päätöslauselma 14. marraskuuta 2018 kattavan EU-mekanismin tarpeesta demokratian, oikeusvaltion ja perusoikeuksien suojelemiseksi.

¹⁴ Marraskuussa 2019 kokoontuneen yleisten asiain neuvoston puheenjohtajan päätelmissä korostetaan, että komission kertomuksia voitaisiin käyttää pohjana neuvostossa vuosittain käytävissä oikeusvaltiovuoropuhelussa. <https://www.consilium.europa.eu/media/41394/st14173-en19.pdf>.

¹⁵ Demokratiaa, oikeusvaltiota ja perusoikeuksia koskevan EU:n järjestelmän perustamisesta (2020/2072(INL)).

¹⁶ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en

¹⁷ https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-methodology_en

keskitytään neljään osa-alueeseen, jotka ovat oikeuslaitos, korruptiontorjunnan kehys, tiedotusvälineiden moniarvoisuus sekä hallitusjärjestelmän osien keskinäinen valvontajärjestelmä. Kullakin osa-alueella viitataan arvioinnin kannalta keskeisiin unionin oikeuden säännöksiin. Muita viiteasiakirjoja ovat Euroopan neuvoston lausunnot ja suositukset, joissa annetaan hyödyllisiä ohjeita. Valmisteluprosessissa todettiin, että mainitut neljä osa-aluetta ovat keskeiset toisiinsa sidoksissa olevat osa-alueet, jotka yhdessä tukevat oikeusvaltioperiaatteen toteutumista. Tehokas oikeuslaitos ja hallitusjärjestelmän osien vankka keskinäinen valvontajärjestelmä muodostavat demokratioissamme oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamisen ytimen. Lainsäädäntö ja vahvat instituutiot eivät kuitenkaan vielä riitä. Oikeusvaltio edellyttää mahdollistavaa ekosysteemiä, joka perustuu oikeuslaitoksen riippumattomuuden kunnioittamiseen, tulokselliseen korruptiontorjuntapolitiikkaan, vapaisiin ja moniarvoisiin tiedotusvälineisiin, läpinäkyvään ja laadukkaaseen julkishallintoon sekä vapaaseen ja aktiiviseen kansalaisyhteiskuntaan. Ehkäisevillä toimilla ja ruohonjuurikampanjoilla lisätään kansalaisten tietoisuutta ja pidetään oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen näkyvillä. Tutkivilla journalisteilla, riippumattomilla tiedotusvälineillä ja kansalaisyhteiskunnan toteuttamalla valvonnalla on päättäjien vastuuvellisuuden kannalta ratkaiseva merkitys.

Kertomus on laadittu jäsenvaltioiden kanssa tiiviissä yhteistyössä, jota on tehty sekä poliittisella tasolla neuvostossa että poliittisissa ja teknisissä kahdenvälisissä kokouksissa. Kertomuksen laatimisessa on hyödynnetty myös monia erilaisia lähteitä. Tästä menetelmästä tulee osa oikeusvaltiomekanismin vuotuista prosessia. Oikeusvaltiomekanismin ja siihen liittyvän menetelmän käyttöönoton helpottamiseksi on perustettu kansallisten yhteysviranomaisten verkosto, joka toimii myös tiedotuskanavana. Verkosto on kokoontunut kaksi kertaa. Kaikki jäsenvaltiot osallistuivat kertomuksen laatimiseen toimittamalla kirjalliset kannanotonsa toukokuun alussa¹⁸ ja osallistumalla touko–heinäkuussa järjestettyihin virtuaalisiin maavierailuihin¹⁹. Maavierailujen yhteydessä komissio keskusteli oikeusvaltioperiaatetta koskevasta kehityksestä jäsenvaltioissa kansallisten viranomaisten kanssa, oikeuslaitos ja riippumattomat viranomaiset mukaan lukien, sekä muiden sidosryhmien, kuten toimittajajärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan edustajien kanssa. Ennen kertomuksen julkaisemista jäsenvaltioille annettiin tilaisuus päivittää maakohtaisten lukujen faktatietoja.

Lisäksi toteutettiin kohdennettu sidosryhmien kuuleminen, jonka avulla saatiin arvokasta horisontaalista ja maakohtaista tietoa EU:n eri virastoilta, eurooppalaisilta verkostoilta, kansallisilta ja EU:n tason kansalaisyhteiskunnan järjestöiltä sekä ammattialajärjestöiltä ja muilta kansainvälisiltä ja eurooppalaisilta toimijoilta.²⁰ Kuulemiseen osallistuivat muun muassa EU:n perusoikeusvirasto, Euroopan tuomarineuvostojen verkosto (ENCJ), EU:n korkeimpien oikeuksien presidenttien eurooppalainen verkosto, Kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden eurooppalainen verkosto (ENNHRI), Euroopan unionin asianajajaliittojen neuvosto (CCBE), Euroopan neuvosto, Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (ETYJ) ja Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö (OECD) sekä monet kansalliset ja kansainväliset kansalaisyhteiskunnan ja journalistien järjestöt.

Maakohtaiset luvut perustuvat komission tekemään laadulliseen arviointiin. Keskeinen osa on tiivistelmä, jossa käydään faktatietojen pohjalta lyhyesti läpi neljällä keskeisellä osa-alueella tapahtunut oikeudellinen ja institutionaalinen kehitys tammikuusta 2019 alkaen. Arvioinnissa

¹⁸ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-input-member-states_en

¹⁹ Lisätietoja maavierailuista on maakohtaisissa luvuissa.

²⁰ https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-targeted-stakeholder-consultation_en

tuodaan esiin sekä haasteita että myönteisiä näkökohtia, kuten hyviä käytäntöjä. Komissio on varmistanut johdonmukaisen ja tasapuolisen lähestymistavan soveltamalla kaikissa jäsenvaltioissa samaa menetelmää ja tarkastelemalla samoja aiheita tilanteeseen ja kehitykseen nähdessä oikeasuhteisella tavalla. Maakohtaisissa luvuissa ei pyritä esittämään tyhjentävää kuvausta kaikista oikeusvaltiotilanteeseen kyseisessä jäsenvaltiossa vaikuttavista tekijöistä, vaan tavoitteena on keskittyä merkittävään kehitykseen.²¹ Muita seikkoja voidaan ottaa esiin tai tarkastella laajemmin alustavien kokemusten ja jäsenvaltioiden tilanteessa tapahtuvan kehityksen mukaan.

Arvioinnissa viitataan myös unionin lainsäädännön vaatimuksiin sekä Euroopan unionin tuomioistuimen tuomioihin. Myös Euroopan neuvoston suositukset ja lausunnot ovat normeille ja parhaille käytännöille hyödyllinen viitekehys. Euroopan neuvosto myös osallistui maakohtaisissa luvuissa esitettyyn arviointiin laatimalla yhteenvedon EU:n jäsenvaltioista viime aikoina antamistaan lausunnoista ja raporteista²².

Oikeusvaltiokertomuksessa esitetty arviointi perustuu tähän vuoropuheluista, kuulemisista ja asiantuntijalausunnoista muodostuvaan prosessiin. Näin on saatu aikaan vankka ja hyvin dokumentoitu pohja keskustelulle ja jatkotoimille Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa. Eurooppalaista oikeusvaltiomekanismia on tarkoitus kehittää edelleen toimielinten välisten keskustelujen ja jäsenvaltioiden kanssa käytävän vuoropuhelun puitteissa kollektiivisena oppimisprosessina ja EU:n tuen myöntämisedellytyksenä.

Covid-19-pandemia: oikeusvaltion selviytymiskyvyn stressitesti

Välittömien terveydellisten ja taloudellisten vaikutusten lisäksi covid-19-kriisi on aiheuttanut monenlaisia haasteita yhteiskunnalle ja erityisesti julkishallinnolle, oikeuslaitokselle ja perustuslakijärjestelmälle. Se on osoittautunut tosielämän stressitestiksi, joka on koetellut kansallisten järjestelmien kykyä selviytyä kriisiaikana. Kaikki jäsenvaltiot ovat toteuttaneet poikkeuksellisia toimenpiteitä kansanterveyden suojelemiseksi, ja useimmat niistä ovat julistaneet jonkinlaisen poikkeustilan tai ottaneet käyttöön poikkeustilanteeseen liittyviä erityisvaltuuksia joko perustuslain säännösten tai kansanterveyslakien nojalla. Kansallisen hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontajärjestelmään liittyvien tavanomaisten menettelyjen muuttaminen tai keskeyttäminen voi aiheuttaa oikeusvaltioperiaatteen kannalta erityisiä haasteita, ja nämä asiat ovatkin nousseet eräissä jäsenvaltioissa tärkeäksi julkisen keskustelun aiheeksi. Siksi komissio on seurannut tiiviisti käyttöön otettujen poikkeustoimenpiteiden soveltamista ja ottanut tämän tarvittaessa huomioon myös maakohtaisissa luvuissa.

Komissio on korostanut, että kriisin vuoksi toteutettavissa toimissa on noudatettava perussopimuksissa vahvistettuja perusperiaatteita ja -arvoja. Tätä on arvioitu selvittämällä muun muassa, onko poikkeustoimenpiteiden voimassaolo rajoitettu, onko takeita sen varmistamiseksi, että toimenpiteet ovat ehdottoman välttämättömiä ja oikeasuhteisia, ja onko parlamentaarinen ja oikeudellinen mutta myös tiedotusvälineiden ja kansalaisyhteiskunnan harjoittama valvonta edelleen mahdollista.²³ Huomiota on kiinnitetty myös siihen, miten

²¹ Esimerkkejä seikoista, joita tänä vuonna ei ole tarkasteltu järjestelmällisesti, ovat lainvalvontaviranomaisten vastuuvastuuvelvollisuusmekanismi, julkisten mediapalvelujen asema ja riippumattomuus sekä toimenpiteet, joilla varmistetaan, että viranomaiset panevat lainsäädännön tehokkaasti täytäntöön, tai ehkäistään hallintovaltuuksien väärinkäyttöä.

²² https://ec.europa.eu/info/files/2020-rule-law-report-stakeholder-contribution-council-europe_en

²³ Euroopan neuvosto on antanut hyödyllisiä ohjeita tällaisessa tarkastelussa huomioon otettavista kriteereistä. Ne liittyvät muun muassa siihen, onko lait ja poikkeusjärjestelyt hyväksytyt sovellettavien menettelyjen mukaisesti, onko poikkeustilan ja hätätoimenpiteiden voimassaolo tarkkaan rajattu, onko poikkeukselliset

poikkeusolojen vuoksi käyttöön otettuja toimivaltuuksia on pahimman kriisivaiheen jälkeen kavennettu tai asteittain poistettu. Koska pandemia ei ole vielä ohi, monissa jäsenvaltioissa on yhä voimassa poikkeusjärjestelyjä tai hätätoimenpiteitä. Siksi komissio jatkaa edelleen niiden seuraamista. Myös kansainväliset järjestöt tarkastelevat tilannetta²⁴, ja Euroopan parlamentti on pyytänyt Venetsian komissiolta lausuntoa jäsenvaltioissa toteutetuista toimenpiteistä ja niiden vaikutuksesta demokratiaan, oikeusvaltioon ja perusoikeuksiin.²⁵

Kriisin vuoksi toteutetut toimet ovat yleisesti ottaen osoittaneet kansallisten järjestelmien vahvuuden. Monissa jäsenvaltioissa poikkeustoimenpiteitä on tarkasteltu tuomioistuimissa, ja poikkeusjärjestelyjen asianmukaisuudesta ja oikeasuhteisuudesta on käyty sekä poliittista että oikeudellista keskustelua, jossa on pohdittu päätösten lainmukaisuutta ja sitä, onko sovellettu oikeita menettelyjä ja välineitä. Komission jatkuvan seurannan ja kansallisella tasolla käytyjen keskustelujen yhteydessä on jo noussut esiin eräitä havaintoja ja pohdinnan aiheita, jotka voivat antaa aineksia jäsenvaltioissa käytäviin keskusteluihin ja parantaa oikeudellista ja poliittista reagointia.

Ensimmäinen pohdinnan aihe koskee oikeusvaltiokulttuuria ja luottamusta hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan jäsenvaltioissa. Tämä liittyy erityisesti kansallisten instituutioiden vuorovaikutukseen ja vilpittömään yhteistyöhön, parlamentaarisen valvonnan rooliin sekä kansalaisten mahdollisuuteen saada äänensä kuuluviin ja saada tietoa läpinäkyvyyttä koskevien sääntöjen nojalla. Covid-19-pandemia on tuonut korostetusti esiin sen, miten tärkeää on varmistaa, että kansanterveyden suojelemiseksi tarvittava nopea ja tulokellinen päätöksenteko ei johda hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvien käytäntöjen (kuten parlamenttikäsittelyn) ohittamiseen, varsinkaan silloin kun toimenpiteet vaikuttavat koko väestön perusoikeuksiin ja -vapauksiin.

Toinen kysymys liittyy siihen, mitkä ovat vaikutukset tiedotusvälineiden ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan, kun ne harjoittavat demokraattista valvontaa. Kun poikkeustilanteessa käyttöön otetut toimivaltuudet vähentävät päättäjiin kohdistuvaa institutionaalista valvontaa, on erityisen tärkeää, että viranomaispäätöksiä tarkastellaan sekä tiedotusvälineissä että kansalaisyhteiskunnan puitteissa. Eräissä jäsenvaltioissa tiedotusvälineet ja kansalaisyhteiskunta ovat kuitenkin kohdanneet uusia esteitä. Tällaiset tilanteet ovat muun muassa edistäneet disinformaation leviämistä ja horjuttaneet kansalaisten luottamusta viranomaisiin kohtaan, mikä heikentää oikeusvaltiota.²⁶

Kolmas pohdinnan aihe liittyy oikeuslaitoksen kykyyn selviytyä poikkeusoloissa. Mahdollisuus saattaa asia riippumattoman tuomioistuimen käsiteltäväksi ja laillisuusvalvonta ovat oikeusvaltioperiaatteen peruselementtejä. Jäsenvaltioiden tuomioistuinten osittainen sulkeminen on paljastanut merkittävän haavoittuvuuden, joka vaikuttaa myös unionin oikeuden soveltamiseen, koska nämä tuomioistuimet toimivat myös unionin tuomioistuimina unionin oikeutta soveltaessaan. Monissa jäsenvaltioissa on toteutettu pandemian vaikutusten

toimivaltuudet määritelty suppeasti, onko hallitusjärjestelmän osien keskinäisen valvontajärjestelmän ”keventäminen” rajoitettua ja oikeasuhteista ja ovatko toimeenpanovallan toimet olleet tarvittavan parlamentaarisen valvonnan kohteena. <https://rm.coe.int/sg-inf-2020-11-respecting-democracy-rule-of-law-and-human-rights-in-th/16809e1f40> ja [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI\(2020\)005rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-PI(2020)005rev-e).

²⁴ Ks. esimerkiksi Euroopan neuvoston Venetsian komission lausunto ”Respect for democracy, human rights and the rule of law during states of emergency – reflections”, 26.5.2020, CDL-PI(2020)005rev.

²⁵ www.venice.coe.int/webforms/events/?id=2967

²⁶ Ks. myös yhteinen tiedonanto Euroopan parlamentille, Eurooppa-neuvostolle, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle: Covid-19-disinformaation torjunta - Faktat oikein, 10.6.2020, JOIN(2020) 8 final.

lieventämiseksi toimenpiteitä, joiden ansiosta oikeusistunnot voitiin aloittaa uudelleen noudattaen turvavälejä tai käyttämällä videoneuvottelutekniikkaa. Monissa jäsenvaltioissa pandemia on myös vauhdittanut menettelyjen digitalisointia.

Näitä aiheita on käsitelty monissa jäsenvaltioissa käydyissä oikeusvaltiota koskeissa laajemmissa keskusteluissa, joissa on pohdittu niiden kansallisen järjestelmän selviytymiskykyä.²⁷ Siinä mielessä covid-19-pandemia on tuonut korostetusti esiin sen, että oikeusvaltioperiaate vaikuttaa suoraan ihmisten jokapäiväiseen elämään.

2. Jäsenvaltioiden oikeusvaltiotilanteeseen liittyvät keskeiset näkökohdat

Jäsenvaltioiden perustuslaillinen järjestelmä, oikeuslaitos ja poliittinen järjestelmä perustuvat yleensä ottaen korkeatasoisiin oikeusvaltionormeihin. Oikeusvaltion keskeiset periaatteet – laillisuus, oikeusvarmuus, toimeenpanovallan käyttäjien mielivaltaisuuden kieltö, riippumattomien ja puolueettomien tuomioistuinten takaama tehokas oikeussuoja sekä perusoikeuksien kunnioittaminen, valtiolinten välinen vallanjako ja yhdenvertaisuus lain edessä – on kirjattu jäsenvaltioiden perustuslakeihin ja lainsäädäntöön. Toisaalta on kuitenkin myös tapauksia, joihin liittyy vakavia haasteita. Niissä koetellaan oikeusvaltiota koskevien takeiden kestävyyttä ja puutteet tulevat selvemmin näkyviin.

Seuraavissa neljässä kohdassa käydään läpi oikeusvaltiomekanismin neljä osa-aluetta tarkastelemalla muutamia tärkeitä yhteisiä aiheita ja suuntauksia, erityisiä haasteita ja myönteistä kehitystä.²⁸ Esimerkkeinä mainitaan jäsenvaltioita, joissa jokin kehityskulku on ollut erityisen merkittävää kaikkia 27 jäsenvaltiota koskevista maakohtaisista luvuista esitettyjen arviointien perusteella.²⁹ Tarkoituksena on herättää rakentavaa keskustelua oikeusvaltioperiaatteen lujittamisesta ja kannustaa kaikkia jäsenvaltioita pohtimaan, miten haasteisiin voidaan vastata ja ottaa oppia muiden kokemuksista, sekä osoittaa, miten oikeusvaltioperiaatetta voidaan edelleen lujittaa kansallisia perinteitä ja erityispiirteitä täysin kunnioittaen.

2.1 Oikeuslaitokset

Toimivat oikeuslaitokset ovat oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämisessä keskeisessä asemassa. Toimivan oikeuslaitoksen tunnusmerkkejä ovat riippumattomuus, laatu ja tehokkuus, kansallisen oikeusjärjestelmän mallista tai sen taustalla olevasta oikeusperinteestä riippumatta. Vaikka lainkäytön järjestäminen kuuluu jäsenvaltioiden kansalliseen toimivaltaan, jäsenvaltioiden on tätä toimivaltaansa käyttäessään varmistettava, että niiden kansallinen oikeuslaitos tarjoaa tehokkaan oikeussuojan.³⁰ Kansallisten tuomioistuinten riippumattomuus on tällaisen oikeussuojan varmistamisen perusedellytys.³¹ Kansallisten tuomioistuinten tehtävänä on varmistaa, että unionin oikeudessa säädetyt oikeudet ja

²⁷ Muita mahdollisia kysymyksiä on muun muassa se, miten korruptiontorjuntakehys kestää poikkeustilanteessa tehtäviin julkisiin hankintoihin liittyviä korruptionriskejä.

²⁸ Analyysi ei kuitenkaan ole tyhjentävä kuvaus kaikesta jäsenvaltioissa tapahtuneesta kehityksestä. Ks. myös alaviite 18.

²⁹ Esimerkeissä mainittua kehitystä olisi tarkasteltava asianomaisessa maaluvussa kuvatussa asiayhteydessä. Tämän helpottamiseksi tekstiin on lisätty hyperlinkkejä.

³⁰ Tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 52 ja 54 kohta; tuomio 5.11.2019, komissio v. Puola, C-192/18, ECLI:EU:C:2019:924, 102 ja 103 kohta.

³¹ Tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117; tuomio 7.2.2019, Escribano Vindel, C-49/18, ECLI:EU:C:2019:106.

velvollisuudet toteutuvat. Kuten Euroopan unionin tuomioistuin on toistuvasti todennut, oikeusvaltioperiaatteen olennainen osa on riippumattomien tuomioistuinten turvaama tehokas oikeussuoja, joka takaa unionin oikeuden noudattamisen.³² Tehokkaat oikeuslaitokset ovat olennaisen tärkeitä myös keskinäisen luottamuksen lujittamiseksi. Luottamus muodostaa perustan yhteiselle vapauden, turvallisuuden ja oikeuden alueelle³³, investointien kannalta suotuisalle toimintaympäristölle, pitkän aikavälin kasvulle ja EU:n taloudellisten etujen suojaamiselle. EU:n tuomioistuin on selventänyt unionin oikeudesta johtuvia oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevia vaatimuksia. Myös Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä esitetään keskeisiä normeja, joita on noudatettava oikeuslaitoksen riippumattomuuden turvaamiseksi.

Oikeuslaitoksen toimivuus on jäsenvaltioiden poliittisella asialistalla korkealla sijalla. Tästä on osoituksena se, että oikeuslaitoksen uudistuksia on vireillä lähes kaikissa jäsenvaltioissa³⁴, vaikka ne poikkeavatkin toisistaan tavoitteiltaan, laajuudeltaan, muodoltaan ja toteutusvaiheeltaan. Uudistusten sisältö vaihtelee rakenteellisista perustuslakimuutoksista, kuten tuomarineuvoston tai uusien tuomioistuinten perustamisesta, operatiivisiin käytännön toimenpiteisiin, kuten tuomioistuinten asianhallintajärjestelmien digitalisointiin. Vuoropuhelu on osoittanut, että jäsenvaltiot seuraavat tiiviisti muiden jäsenvaltioiden uudistuksiin ja oikeusvaltioon liittyvää kehitystä sekä EU:n tuomioistuimen ja Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännön kehitystä.

Käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta EU:ssa

Sekä yritysten että kansalaisten keskuudessa vuonna 2020 tehdyissä eurobarometritutkimuksissa³⁵ asteikon yläpäässä mainitaan yleensä samat jäsenvaltiot, kuten myös asteikon alapäässä. Uusimman eurobarometrin mukaan kansalaisten käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on erittäin hyvä (yli 75 %) kuudessa jäsenvaltiossa. Käsitykset ovat pysyneet neljän viime vuoden aikana jokseenkin vakaina. Toisaalta käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on kuluneen vuoden aikana heikentynyt yhdeksässä jäsenvaltiossa, ja muutamissa jäsenvaltioissa käsitys oikeuslaitoksen riippumattomuudesta on edelleen erittäin huono (alle 30 %).

Oikeuslaitoksen riippumattomuuden rakenteellisten takeiden vahvistaminen

Monissa jäsenvaltioissa on käynnissä toimia, joiden tarkoituksena on lujittaa oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja vähentää toimeenpano- tai lainsäädäntövallan vaikutusta oikeuslaitokseen. Tätä varten on muun muassa perustettu riippumattomia kansallisia tuomarineuvostoja tai vahvistettu niitä. Tuomarien nimitysmenettely on yksi niistä tekijöistä, jotka vaikuttavat oikeuslaitoksen riippumattomuuteen ja sitä koskeviin kansalaisten käsityksiin. Monissa jäsenvaltioissa on suunniteltu tai hyväksytty uudistuksia, joiden tarkoituksena on vahvistaa oikeuslaitoksen osallistumista tuomarien nimitysmenettelyyn, tai määritetty tätä varten selkeät kriteerit tai laillisuusvalvontamekanismit. Tuomarien ja syyttäjien kurinpitomenettelyihin kohdistuvat uudistukset ovat niin ikään osoitus siitä, että

³² Tuomio 28.3.2017, Rosneft, C-72/15, ECLI:EU:C:2017:236, 73 kohta; tuomio 27.2.2018, Associação Sindical dos Juizes Portugueses, C-64/16, ECLI:EU:C:2018:117, 36 kohta; tuomio 25.7.2018, LM, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586, 51 kohta; tuomio 24.6.2019, komissio v. Puola, C-619/18, ECLI:EU:C:2019:531, 46 kohta; tuomio 19.11.2019, A.K., C-585/18, C-624/18 ja C-625/18, ECLI:EU:C:2019:982, 120 kohta.

³³ Tuomio 25.7.2018, LM, C-216/18, ECLI:EU:C:2018:586, 49 kohta.

³⁴ Ks. myös EU:n oikeusalan tulostaulu 2020, kaavio 1.

³⁵ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020. Eurobarometritutkimukset FL 483 ja 484, tammikuu 2020. Komissiolla on ollut käytössä myös muita lähteitä, mm. Maailman talousfoorumi.

kiinnitetään entistä enemmän huomiota tasapainoon, joka turvaa olennaiset takeet mutta myös vastuuvuorollisuuden.

Esimerkiksi [Maltan](#) parlamentti on hyväksynyt viime aikoina useita uudistuksia oikeuslaitoksen riippumattomuuden parantamiseksi. Myös [Tšekissä](#) valmistellaan uudistuksia tuomareiden nimitys-, ylennys- ja erottamismenettelyjen läpinäkyvyyden parantamiseksi. [Kyproksessa](#) on heinäkuusta 2019 alkaen sovellettu tuomareiden nimittämisessä uusia yksityiskohtaisia kriteereitä, ja lisämuutoksista keskustellaan parhaillaan. [Latviassa](#) on myönnetty tuomarineuvostolle uusia toimivaltuuksia oikeuslaitoksen riippumattomuuden vahvistamiseksi.

Keskusteluja, pohdintaa ja uudistussuunnitelmia oikeuslaitoksen riippumattomuuden oikeudellisten ja perustuslaillisten takeiden vahvistamisesta on käynnissä myös niissä jäsenvaltioissa, joissa oikeuslaitoksen riippumattomuutta on perinteisesti pidetty hyvänä tai jopa erittäin hyvänä.³⁶ Ne jäsenvaltiot, joissa vallanjako ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden kunnioittaminen perustuvat enemmän poliittiseen perinteeseen kuin yksityiskohtaisiin oikeudellisiin takeisiin, ovat ilmoittaneet, että yksi syy muodollisempien järjestelmien käyttöönottoon on ollut kehitys muissa jäsenvaltioissa.

Esimerkiksi [Irlannissa](#) perustettiin vuonna 2019 riippumaton tuomarineuvosto oikeuslaitoksen riippumattomuuden takaamiseksi. [Luxemburgissa](#) perustuslain suunnitellun tarkistuksen tarkoituksena on ottaa käyttöön uusia elementtejä oikeuslaitoksen riippumattomuuden vahvistamiseksi. [Suomessa](#) aloitti tammikuussa 2020 toimintansa tuomioistuinten hallinnosta vastaava riippumaton Tuomioistuinvirasto, joka hoitaa aiemmin oikeusministeriölle kuuluneita tehtäviä. [Alankomaissa](#) suunnitellaan uudistuksia, joilla rajoitettaisiin toimeenpanovallan ja lainsäätäjän vaikutusvaltaa korkeimman oikeuden tuomareiden ja tuomarineuvoston jäsenten nimittämisessä. [Ruotsissa](#) perustettiin helmikuussa 2020 tutkintalautakunta selvittämään 'demokratian ja oikeuslaitoksen riippumattomuuden suojelun lujittamista' lainsäädäntö- ja perustuslakiuudistuksia koskevien ehdotusten edistämiseksi.

Syyttäjälaitoksen riippumattomuudesta suhteessa toimeenpanovaltaan keskustellaan yhä enemmän, koska se vaikuttaa merkittävästi valmiuksiin torjua rikollisuutta ja korruptiota.

Vaikka EU:ssa ei ole yhtä ainoaa mallia syyttäjälaitoksen organisaatiota tai eri tasoja edustavien syyttäjien nimitys-, erottamis- ja kurinpitomenettelyjä varten, institutionaalisista takeista voi olla apua sen varmistamisessa, että syyttäjälaitos on kyllin riippumaton ja vapaa epäasianmukaisesta poliittisesta painostuksesta.³⁷ Euroopan ihmisoikeustuomioistuin³⁸ korosti äskettäin antamassaan tuomiossa, että syyttäjien riippumattomuus on oikeuslaitoksen riippumattomuuden keskeinen osatekijä.

Uudistuksia syyttäjälaitoksen riippumattomuuden lujittamiseksi on vireillä muun muassa [Maltassa](#), missä tavoitteena on luoda täysin erillinen syyttäjälaitos ja lakkauttaa näin valtakunnansyyttäjän perinteinen tehtävä hallituksen oikeudellisena neuvonantajana. Myös [Kyproksessa](#) valmistellaan lainsäädäntömuutoksia, joiden yhteydessä tasavallan

³⁶ Ks. edellinen alaviite.

³⁷ Euroopan neuvoston normit. Venetsian komissio toteaa laatimassaan oikeusvaltion arviointiperusteita koskevassa tarkistuslistassa, ettei ole olemassa syyttäjälaitoksen organisaatiota koskevaa yhteistä normia etenäkään sen suhteen, minkä viranomaisen olisi nimitettävä syyttäjät, eikä myöskään syyttäjälaitoksen sisäistä organisaatiota koskevaa normia. On kuitenkin huolehdittava siitä, että syyttäjälaitos on kyllin riippumaton, jotta se on suojassa epäasianmukaiselta poliittiselta vaikuttamiselta.

³⁸ EIT:n tuomio 5.5.2020, Kövesi v. Romania, valitus nro 3594/19, 208 kohta.

lainvalvontayksikkö on tarkoitus organisoida uudelleen jakamalla se erillisiksi itsenäisiksi osastoiksi.

Toimeenpanovallan oikeudesta antaa syyttäjälaitokselle virallisia ohjeita myös yksittäistapauksissa on keskusteltu paljon muun muassa [Saksassa](#) ja [Itävallassa](#),³⁹ etenkin eurooppalaista pidätysmääräystä koskevan EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön vuoksi.⁴⁰ [Puolassa](#) erityistä huolta on herättänyt oikeusministerin kaksoisrooli, sillä sama henkilö toimii myös valtakunnansyyttäjänä. Tämä lisää alttiutta poliittiselle vaikuttamiselle sekä syyttäjälaitoksen organisaatiossa että tutkintatoimien yhteydessä. Eräissä jäsenvaltioissa herättää huolta myös valtakunnansyyttäjän asema suhteessa alemman tason syyttäjiin. Esimerkiksi [Bulgariassa](#) on edelleen kesken lainsäädäntömenettelyjä, joiden tarkoituksena on poistaa pitkään jatkunut epävarmuus valtakunnansyyttäjän vastuuvollisuudesta.

Oikeuslaitoksen riippumattomuus on edelleen huolenaihe joissakin jäsenvaltioissa

Monet jäsenvaltiot ovat pyrkineet uudistusten avulla lujittamaan oikeuslaitoksen riippumattomuutta, mutta eräissä jäsenvaltioissa kehitys herättää huolta. Huolenaiheet vaihtelevat sen mukaan, minkätyyppisiin toimenpiteisiin ne liittyvät ja kuinka laajoja ja vakavia ne ovat. Huolta herättävät paitsi tuomarineuvostojen kyky hoitaa tehtäviään myös rakenteellisemmat seikat, kuten toimeenpano- ja lainsäädäntövallan kasvava vaikutus oikeuslaitoksen toimintaan, perustuslakituomioistuimet tai korkeimmat oikeudet mukaan lukien. Tällaisen kehityksen vuoksi komissio on joissain tapauksissa aloittanut rikkomusmenettelyn tai ilmaissut huolensa SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisessa menettelyssä.

Eräissä jäsenvaltioissa muutoksen suunta on herättänyt vakavaa huolta uudistusten vaikutuksesta oikeuslaitoksen riippumattomuuteen. Tämä oli yksi niistä kysymyksistä, joiden vuoksi Euroopan parlamentti aloitti SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn [Unkaria](#) vastaan. Erityisesti riippumattomalla kansallisella tuomarineuvostolla on haasteita tuomioistuinten hallinnoinnista vastaavan valtakunnallinen tuomioistuinneuvoston puheenjohtajan toimivallan tasapainottamisessa. Uuden puheenjohtajan valinta saattaa mahdollistaa tiiviimmän yhteistyön. Huolenaiheita liittyy myös uusiin sääntöihin, joiden nojalla parlamentin valitsemia perustuslakituomioistuimen jäseniä voidaan nimittää korkeimpaan oikeuteen ohittamalla tavanomainen nimitysmenettely. [Puolan](#) oikeuslaitoksen uudistukset ovat vuodesta 2015 alkaen aiheuttaneet suuria ristiriitoja sekä kotimaassa että EU:n tasolla. Niihin liittyy vakavia huolenaiheita, joista monet ovat edelleen ajankohtaisia. Tästä syystä komissio aloitti vuonna 2017 SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisen menettelyn, joka on edelleen neuvoston käsiteltävänä. Vuosina 2019 ja 2020 komissio on käynnistänyt kaksi rikkomusmenettelyä oikeuslaitoksen riippumattomuuden turvaamiseksi, ja EU:n tuomioistuin on määrännyt välitoimia jäädyttääkseen korkeimman oikeuden kurinpitojaoston toimivallan tuomareita koskevissa kurinpitoasioissa.

Haasteita on edelleen myös eräissä muissa jäsenvaltioissa. [Bulgariassa](#)⁴¹ sekä ylimmän tuomarineuvoston että sen valvontaelimen kokoonpanoon ja toimintaan liittyvät kysymykset

³⁹ Tätä toimeenpanovallan oikeutta täydentävät institutionaaliset takeet tai pitkäaikaiset sopimukset, jotka käytännössä rajoittavat riskiä siitä, että toimeenpanovallan käyttäjä voisi käyttää tätä valtaa väärin.

⁴⁰ Ks. erityisesti EU:n tuomioistuimen tuomio 27.5.2019, *OG ja PI*, yhdistetyt asiat C-508/18 ja C-82/19 PPU, ECLI:EU:C:2019:456 (eurooppalaisesta pidätysmääräyksestä).

⁴¹ Liittyttyään EU:hun vuonna 2007 Bulgaria on toteuttanut uudistuksia muun muassa oikeuslaitoksen ja korruption torjunnan alalla, ja komissio on seurannut uudistusten täytäntöönpanoa yhteistyö- ja seurantamekanismin kautta. Tiedonannossa Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa (COM(2019) 343) todetaan, että sen jälkeen kun yhteistyö- ja seurantamekanismin voimassaolo lakkaa,

ovat edelleen ratkaisematta. [Romaniassa](#)⁴² sovelletaan edelleen vuosina 2017–2019 säädettyjä kiistanalaisia uudistuksia, jotka ovat heikentäneet oikeuslaitoksen riippumattomuutta⁴³. Vuonna 2020 maan hallitus ilmoitti sitoutuvansa palauttamaan oikeuslaitoksen uudistuksen oikeille raiteille, mikä on huomattavasti lieventänyt jännitteitä oikeuslaitoksen sisällä. [Kroatiassa](#) heikot hallinnolliset valmiudet aiheuttavat valtion oikeusneuvostolle ja valtakunnansyyttäjän neuvostolle vaikeuksia täyttää tehtävänsä, kun niiden roolia tuomarien ja syyttäjien nimittämisessä on kavennettu eikä käytössä ole ajanmukaista tietojärjestelmää varallisuusilmoitusten tarkistamista varten. [Slovakiassa](#) oikeuslaitoksen riippumattomuus ja lahjomattomuus ovat herättäneet huolta jo pitkään. Maan hallitus ilmoitti huhtikuussa 2020 merkittävistä uudistussuunnitelmista, joiden tarkoituksena on lujittaa oikeuslaitoksen riippumattomuutta ja lahjomattomuutta sekä perustuslakituomioistuimen nimitysmenettelyä.

Joissakin jäsenvaltioissa raportoidaan usein tuomareihin ja syyttäjiin kohdistuvista poliittisista hyökkäyksistä ja mediakampanjoista. On myös toteutettu toimenpiteitä, muun muassa kurinpitotoimia, jotka rajoittavat tuomarien vapautta esittää ennakkoratkaisupyyntöjä Euroopan unionin tuomioistuimelle. Tällaisilla hyökkäyksillä ja toimenpiteillä voi olla lamaannuttava vaikutus, mikä horjuttaa yleistä luottamusta oikeuslaitosta kohtaan ja heikentää siten sen riippumattomuutta.⁴⁴ Monissa tapauksissa hyökkäysten kohteena olevat tuomarit ja syyttäjät ovat julkisuudessa arvostelleet muutoksia, jotka voivat vahingoittaa koko oikeuslaitosta. Euroopan ihmisoikeustuomioistuin vahvisti 5. toukokuuta 2020 antamassaan päätöksessä, että sananvapaus koskee myös syyttäjiä ja tuomareita, joten heillä on oikeus osallistua julkiseen keskusteluun oikeuslaitokseen vaikuttavista lainsäädäntöuudistuksista ja yleisemminkin kaikista oikeuslaitoksen riippumattomuutta koskevista kysymyksistä.⁴⁵

Covid-19-pandemia on entisestään korostanut oikeuslaitoksen digitalisaation merkitystä

Jäsenvaltiot ovat jo vuosia pyrkineet hyödyntämään tieto- ja viestintätekniisiä välineitä, jotta niiden avulla voitaisiin helpottaa tuomioistuinten viestintää asianosaisten ja asianajajien kanssa, hoitaa käsiteltävänä olevaa asian määrää tehokkaasti ja lisätä läpinäkyvyyttä muun muassa julkaisemalla tuomioistuinten päätöksiä verkossa. Jäsenvaltioissa toteutetaan parhaillaan monia aloitteita, joilla pyritään saamaan aikaan todellisia parannuksia oikeuslaitoksen asiakkaiden kannalta. Covid-19-pandemia on antanut näille toimille erityistä pontta, sillä se on osoittanut, miten tärkeää on nopeuttaa uudistuksia, jotka mahdollistavat asioiden digitaalisen käsittelyn, tietojen ja asiakirjojen digitaalisen vaihdon asianosaisten ja asianajajien kesken sekä oikeussuojan jatkuvan ja helpon saatavuuden kaikille. On tehty aloitteita, joiden tarkoituksena on ottaa käyttöön mahdollisuus seurata menettelyjen etenemistä verkossa tai muotoilla tuomiolauselmia koneellisesti luettavien mallien pohjalta.

Muutamissa jäsenvaltioissa tällaisten järjestelmien toteuttaminen on jo edennyt pitkälle. Esimerkiksi [Viron](#) ja [Latvian](#) oikeuslaitosten tieto- ja viestintätekniset välineet edustavat

seurantaa olisi jatkettava horisontaalisten välineiden avulla. Jatkossa näitä kysymyksiä tarkastellaan siis oikeusvaltiomekanismin puitteissa.

⁴² Liittyttyään EU:hun vuonna 2007 Romania on toteuttanut uudistuksia muun muassa oikeuslaitoksen ja korruption torjunnan alalla, ja komissio on seurannut uudistusten täytäntöönpanoa yhteistyö- ja seurantamekanismin puitteissa. Tiedonannossa Oikeusvaltioperiaatteen noudattamisen lujittamisesta unionissa (COM(2019) 343) todetaan, että sen jälkeen kun yhteistyö- ja seurantamekanismin voimassaolo lakkaa, seurantaa olisi jatkettava horisontaalisten välineiden puitteissa. Jatkossa näitä kysymyksiä tarkastellaan siis oikeusvaltiomekanismin puitteissa.

⁴³ Yksi esimerkki tästä on edelleen toimiva, oikeuslaitoksen piirissä tapahtuvia rikoksia tutkiva syyttäjälaitoksen yksikkö, joka tutkii yksinomaan tuomarien ja syyttäjien tekemiä rikoksia.

⁴⁴ Näin on erityisesti silloin kun viralliset tahot eivät reagoi tai tehokkaita oikeussuojakeinoja ei ole.

⁴⁵ EIT:n tuomio 5.5.2020, Kövesi v. Romania, valitus nro 3594/19, 201, 205 ja 209 kohta. Ks. myös tuomio 23.6.2016, Baka v. Unkari, valitus nro 20261/12, 156–157 ja 164–167 kohta.

alansa huippua. Ne takaavat tuomioistuinpalvelujen korkeatasoisen saatavuuden ja joustavuuden, minkä lisäksi ne ovat edistäneet merkittävästi tuomioistuinten toiminnan jatkumista suhteellisen vähäisin häiriöin covid-19-pandemian aikana. [Sloveniassa](#) oikeuslaitoksen asianhallintajärjestelmien digitalisointi on edennyt pitkälle, ja parhaillaan toteutetaan lisää uudistuksia sähköisen viestinnän parantamiseksi tuomioistuinten ja asianosaisten välillä. Myös [Unkarissa](#) oikeudenkäytön digitalisointi on pitkällä, ja julkaistuja tuomioita on hyvin saatavilla verkossa sähköisten välineiden kautta. [Portugalissa](#) on siviiliprosessilakiin tehdyllä muutoksella otettu käyttöön periaate, jonka mukaan kaikki siviiliprosessit toteutetaan pääsääntöisesti digitaalisesti. [Italiassa](#) on vireillä siviiliprosessin uudistus, jonka myötä asiakirjojen toimittaminen on tarkoitus siirtää kokonaan verkkoon ja ottaa käyttöön enemmän sähköisiä välineitä, niin että esimerkiksi oikeudenkäyntimaksut voitaisiin suorittaa verkossa. Komissio on korostanut oikeuslaitosten digitalisaation merkitystä elpymissuunnitelman yhteydessä⁴⁶. Tähän liittyviä toimia voitaisiin tukea tulevasta Digitaalinen Eurooppa -ohjelmasta sekä Next Generation EU -tukivälineestä.

Oikeuslaitokseen panostaminen on nyt erityisen tärkeää tehokkuuden parantamiseksi

Toimivilla oikeuslaitoksilla on käytettävissään riittävästi henkilöstöä ja taloudellisia resursseja. Vaikka oikeuslaitoksiin käytettävät julkiset varat ovat yleisesti ottaen kasvussa⁴⁷, joissakin jäsenvaltioissa oikeuslaitoksen on selviydyttävä tehtävistään rajallisilla resursseilla. Oikeuslaitokseen panostaminen on välttämätöntä myös, jotta voidaan puuttua eräissä jäsenvaltioissa edelleen ilmeneviin tehokkuushaasteisiin. Menettelyjen liialliseen kestoon ja vireillä olevien asioiden sumaan on puututtava asianmukaisin toimenpitein. Covid-19-kriisin taloudelliset ja sosiaaliset vaikutukset ovat korostaneet tarvetta vahvistaa oikeuslaitosten selviytymiskykyä, varsinkin kun asioiden määrän voidaan odottaa kasvavan. Tehottomuus voi aiheuttaa epäluottamusta oikeuslaitosta kohtaan, ja sitä voidaan käyttää tekosyynä riittämättömille oikeusalan uudistuksille, mikä heikentää oikeusvaltiota. Liiketoimintaympäristöä parantavia investointeja oikeuslaitosten tehokkuuteen ja laatuun voidaan tukea Next Generation EU -tukivälineestä ja elpymis- ja palautumistukivälineestä. Joissakin jäsenvaltioissa lisäresurssien tarve on tunnustettu virallisesti hallitusohjelmissa. Esimerkiksi [Saksassa](#) toteutetaan ns. oikeusvaltiosopimusta, johon sisältyy huomattava määrä lisäresursseja sekä liittovaltion että osavaltioiden tasolla. Myös [Itävallassa](#) ja [Ranskassa](#) pyritään lisäämään oikeuslaitoksen resursseja.

2.2 Korruptiontorjunnan kehys

Korruption torjunta on olennaisen tärkeää oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämiseksi. Korruptio heikentää valtion ja viranomaisten toimintaa kaikilla tasoilla, minkä lisäksi se on keskeinen järjestäytyneen rikollisuuden mahdollistaja.⁴⁸ Tulokellinen korruptiontorjunnan kehys sekä läpinäkyvyys ja lahjomattomuus julkisen vallan käytössä voivat vahvistaa oikeuslaitoksia ja luottamusta viranomaisiin. Korruptiontorjunnassa on otettava huomioon korruption yleisyys ja toteutumismuodot asianomaisessa maassa sekä korruption mahdollistavat olosuhteet ja ne oikeudelliset, institutionaaliset ja muut kannustimet, joita voidaan hyödyntää korruption ehkäisemisessä ja paljastamisessa ja sen perusteella määrättävissä seuraamuksissa.

Korruptiontorjunnasta ei ole mahdollista muotoilla yhtä ainoaa kaikille soveltuvaa toimenpidekokonaisuutta. Siinä on otettava huomioon erityiset riskitekijät, jotka voivat vaihdella jäsenvaltiosta toiseen. Kaikilla jäsenvaltioilla on kuitenkin oltava käytössään

⁴⁶ Euroopan h-hetki: korjaamalla ja kehittämällä parempaa seuraavalle sukupolvelle, COM(2020) 456 final.

⁴⁷ EU:n oikeusalan tulostaulu 2020.

⁴⁸ Vakavaa ja järjestäytyntä rikollisuutta koskeva EU:n uhkakuvaa-arvio (EU SOCTA), 2017 Europol.

välineet, joiden avulla korruptiota voidaan ehkäistä, paljastaa ja vähentää ja siitä voidaan määrätä seuraamuksia. EU:ssa on jo kauan sitten tunnustettu, että tarvitaan kattavia ehkäisystrategioita, joiden avulla voidaan lisätä läpinäkyvyyttä ja lahjomattomuutta eli integriteettiä yhteiskunnan kaikilla sektoreilla ja puuttua korruption juurisyihin.⁴⁹ Tällaisten strategioiden olisi perustuttava uhkien, haavoittuvuuksien ja riskitekijöiden arviointiin. Myös lahjomattomuutta koskevat luotettavat ja vaikuttavat toimenpiteet, tehokkaat korruptiontorjuntajärjestelmät ja toimivat, vastuuvellolliset ja läpinäkyvät julkiset instituutiot kaikilla hallintotasoilla ovat osa korruptiontorjuntaa koskevaa EU:n lähestymistapaa.

Kattavien korruptiontorjuntatoimien tulee perustua sekä ehkäiseviin toimenpiteisiin että rangaistustoimenpiteisiin. Tämä edellyttää riippumattomia ja puolueettomia oikeuslaitoksia, jotka valvovat korruptiontorjuntalainsäädännön noudattamista suorittamalla puolueettomia tutkinta- ja syytetoimia, sekä tehokkaita, oikeasuhteisia ja varoittavia seuraamuksia, joihin kuuluu myös korruptiolla saadun hyödyn tosiasiallinen takaisinperintä.⁵⁰ Tämä puolestaan edellyttää vankkaa oikeudellista ja institutionaalista kehystä, riittäviä hallinnollisia ja oikeudellisia valmiuksia sekä poliittista tahtoa lainvalvontatoimien toteuttamiseen. Riippumattomilla ja moniarvoisilla tiedotusvälineillä, etenkin tutkivalla journalismilla ja aktiivisella kansalaisyhteiskunnalla, on merkittävä rooli julkisten asioiden valvonnassa, mahdollisen korruption ja integriteetin loukkausten paljastamisessa, tietoisuuden lisäämisessä ja integriteetin edistämässä. Korruptiontorjuntaan liittyy myös tärkeä EU-ulottuvuus, koska se on yhteydessä unionin taloudellisten etujen suojaamiseen.⁵¹ Euroopan syyttäjänvirastolla on tässä suhteessa keskeinen asema⁵². Viime vuosina on annettu korruptiontorjunnan vahvistamiseen tähtäävää EU-lainsäädäntöä, kuten normit väärinkäytösten paljastajien suojelemiseksi kaikenlaisilta kostotoimilta⁵³. Rahanpesun vastaisten sääntöjen tarkistaminen ja erityisesti yritysten tosiasiallisia omistajia koskevien rekisterien⁵⁴ perustaminen sekä lisätoimet rahoitustietojen vaihtamisen helpottamiseksi ja talousrikostutkinnan nopeuttamiseksi⁵⁵ edistävät merkittävällä tavalla korruptiontorjuntaa.

Käsitykset korruptiosta EU:ssa

Korruptioindeksin⁵⁶ mukaan maailman 20:n vähiten korruptoituneen maan joukossa on kymmenen EU:n jäsenvaltiota, ja EU:n tulokset ovat myös keskimäärin hyvät. Useat

⁴⁹ Neuvoston asiakirja 14310/19.

⁵⁰ Ks. edellinen alaviite.

⁵¹ Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen, jäljempänä 'SEUT-sopimus', 325 artiklassa edellytetään, että unioni ja jäsenvaltiot suojaavat unionin taloudellisia etuja petolliselta menettelyltä ja muulta laittomalta toiminnalta. Vaikka petos ja korruptio ovat erillisiä oikeudellisia käsitteitä, EU:n talousarvioon kohdistuviin petostapauksiin voi liittyä myös korruptiota. EU:n petostentorjuntavirasto OLAF suorittaa unionin tasolla sisäisiä ja ulkoisia tutkimuksia petosten, korruption ja muun unionin taloudellisia etuja vahingoittavan laittoman toiminnan torjumiseksi.

⁵² Parhaillaan perustettava Euroopan syyttäjänvirasto on EU:n riippumaton ja hajautettu syyttäjäviranomainen, jolla on toimivalta tutkia EU:n talousarvioon kohdistuvia rikoksia, asettaa niiden tekijät syytteeseen ja viedä heidät oikeuteen. Syyttäjänviraston toimivalta koskee petoksia, korruptiota ja vakavia rajat ylittäviä alv-petoksia. Euroopan syyttäjänviraston toimintaan osallistuvat jäsenvaltioista tällä hetkellä Alankomaat, Belgia, Bulgaria, Espanja, Italia, Itävalta, Kreikka, Kroatia, Kypros, Latvia, Liettua, Luxemburg, Malta, Portugali, Ranska, Romania, Saksa, Slovakia, Slovenia, Suomi, Tšekki ja Viro.

⁵³ Direktiivi (EU) 2019/1937, annettu 23 päivänä lokakuuta 2019, unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta

⁵⁴ Direktiivi (EU) 2015/849 rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesuun tai terrorismin rahoitukseen ja direktiivi (EU) 2018/1673 rahanpesun torjumisesta rikosoikeudellisin keinoin.

⁵⁵ Direktiivi (EU) 2019/1153 säännöistä, joilla helpotetaan rahoitus- ja muiden tietojen käyttöä tiettyjen rikosten ennalta estämistä, paljastamista, tutkimista tai niihin liittyviä syytetoimia varten.

⁵⁶ <https://www.transparency.org/en/news/cpi-western-europe-and-eu>.

jäsenvaltiot ovat parantaneet tuloksiaan aiempiin vuosiin verrattuna, toisilla taas tulokset ovat edelleen selvästi muita Euroopan maita heikommat.

Uusimpien eurobarometritutkimusten⁵⁷ mukaan korruptio on EU:n kansalaisille ja yrityksille edelleen vakava huolenaihe. Useampi kuin seitsemän kymmenestä eurooppalaisesta (71 %) uskoo, että korruptio on heidän kotimaassaan laajalle levinnyt ilmiö, ja useampi kuin neljä kymmenestä (42 %) on sitä mieltä, että korruptio on heidän kotimaassaan lisääntynyt. Samaan aikaan vain 34 prosenttia vastaajista katsoo, että hallituksen toimet korruption torjumiseksi ovat tuottaneet tulosta. Lisäksi useampi kuin kuusi kymmenestä eurooppalaisesta yrityksestä (63 %) katsoo, että korruptio on yrityksen kotimaassa laajalle levinnyt ilmiö, ja valtaosa yrityksistä (51 %) pitää epätodennäköisenä, että korruptoituneet henkilöt tai yritykset saataisiin yrityksen kotimaassa kiinni tai että heistä tai niistä ilmoitettaisiin poliisille tai syyttäjille.

Kansalliset korruptiontorjuntastrategiat

Strategisen korruptiontorjuntakehyksen avulla poliittinen sitoutuminen ja visiot voidaan muuttaa konkreettisiksi toimiksi. Kansallisten korruptiontorjuntastrategioiden avulla voidaan varmistaa, että lainsäädäntöön tai instituutioihin liittyviä yksittäisiä porsaanreikiä ei korjata yksittäisillä toimilla, vaan että korruptiontorjuntasäännökset otetaan huomioon kaikilla politiikan aloilla, jotta saadaan aikaan todellista vaikutusta kentällä. Monissa jäsenvaltioissa on hyväksytty kattavia uusia tai tarkistettuja korruptiontorjuntastrategioita, joissa asetetaan erityisiä mitattavissa olevia tavoitteita, tarkkaan määritetyt talousarviot ja toimenpiteistä vastaaville instituutioille selkeästi määritellyt vastualueet. Myös sidosryhmät osallistuvat näihin strategioihin vahvalla panoksella.

Esimerkiksi [Ranskassa](#) hyväksyttiin tammikuussa 2020 monivuotinen kansallinen korruptiontorjuntasuunnitelma (2020–2022), joka kattaa sekä korruption ehkäisemisen että sen vuoksi määrättävät seuraamukset. Muissa jäsenvaltioissa, muun muassa [Bulgariassa](#), [Kroatiassa](#), [Tšekissä](#), [Virossa](#), [Kreikassa](#), [Italiassa](#), [Liettuassa](#), [Romaniassa](#), ja [Slovakiassa](#), kattava kansallinen korruptiontorjuntastrategia on ollut käytössä jo useiden vuosien ajan. Vaikka on tärkeää laatia korruptiontorjuntasuunnitelmia ja -strategioita, edistyksen varmistaminen edellyttää niiden tuloksellista täytäntöönpanoa ja seuranta.

Myös muissa jäsenvaltioissa laaditaan parhaillaan kansallisia korruptiontorjuntastrategioita. [Irlannin](#) hallitus on ilmoittanut tehostavansa korruptiontorjuntaa toteuttamalla jatkotoimia meneillään olevan kattavan arvioinnin perusteella. Arviointia suorittavat valtion eri elimet, jotka ovat mukana ehkäisevien tai rankaisevien korruptiontorjuntatoimien tai rikosoikeuden täytäntöönpanomenettelyjen toteuttamisessa. Asiasta keskustellaan myös [Portugalissa](#), missä on perustettu työryhmä valmistelevaan kansallista korruptiontorjuntastrategiaa. [Suomi](#) ja [Ruotsi](#) ovat tukeutuneet korruptiontorjunnassa strategioiden sijasta enemmän käytäntöihin ja perinteisiin sekä integriteettiä ja läpinäkyvyyttä koskeviin tiukkoihin normeihin, mutta nyt myös ne ovat ryhtyneet laatimaan kansallisia korruptiontorjuntasuunnitelmia.

Rikosoikeusjärjestelmän korruptiontorjuntavalmiuksien vahvistaminen

Joissakin jäsenvaltioissa on myös toteutettu uudistuksia, joissa rikoslainsäädäntöä on muutettu vastaamaan kansainvälisiä korruptiontorjuntanormeja. [Latviassa](#) esimerkiksi on äskettäin muutettu rikoslainsäädäntöä useiden korruptionrikosten määritelmien osalta, minkä

⁵⁷ Korruptiota koskeva erityiseurobarometri 502, kesäkuu 2020, ja Flash-eurobarometri 482 – Yritysten suhtautuminen korruptioon EU:ssa, joulukuu 2019.

lisäksi on poistettu eräitä lahjonnan ja vaikutusvallan kauppaamisen soveltamisalaa koskevia rajoituksia.

On myös erittäin tärkeää, että rikoslainsäädännön täytäntöönpanosta vastaavat instituutiot toimivat tuloksellisesti ja puolueettomasti. Tuomioistuinten, syyttäjälaitoksen ja lainvalvontaviranomaisten on ehdottomasti oltava riippumattomia, ja niillä on oltava tarvittava rahoitus, henkilöstö, tekniset valmiudet ja ammattitaito. Joissakin jäsenvaltioissa on toteutettu toimenpiteitä institutionaalisen kehityksen valmiuksien parantamiseksi, jotta korruptiota voidaan torjua ja vähentää tehokkaan syytteenpanon esteitä. Esimerkiksi [Italiassa](#) hyväksyttiin tammikuussa 2019 korruptiontorjuntalaki, jolla tiukennettiin korruptionrikoksista määrättäviä seuraamuksia ja keskeytettiin vanhentumisajan kulumisen ensimmäisessä oikeusasteessa annetun tuomion jälkeen. Lisäksi parlamentin käsiteltävänä on rikosoikeudellisten menettelyjen virtaviivaistamista koskeva kattava uudistus, koska menettelyjen liiallinen kesto heikentää seuraamusten varoittavaa vaikutusta. [Espanjassa](#) on niin ikään pyritty parantamaan syyttäjälaitoksen valmiuksia osoittamalla sille lisäresursseja ja päivittämällä rikoslainsäädäntöä niin, että vanhenemisaikoja pidennetään vakavien rikosten yhteydessä ja korruptionon liittyvistä rikoksista voidaan määrätä vakavampia seuraamuksia. Myös [Ranskassa](#) on toteutettu äskettäin toimenpiteitä talousrikoksia tutkivan poliisin uudelleenorganisoinniseksi. Vuonna 2020 laaditun raportin mukaan korruptionon liittyvien rikosten määrä on lisääntynyt huomattavasti suhteessa rikosten kokonaismäärään.

Eräs tärkeä näkökohta liittyy oikean tasapainon löytämiseen siinä, ettei virkamiehille myönnettäviä erioikeuksia ja vapauksia käytetä esteenä korruptioväitteiden tehokkaalle tutkinnalle ja syytteenpanolle. [Kreikassa](#) on onnistuttu poistamaan merkittäviä esteitä korkean tason korruptionon liittyviltä syytetoimilta, kun vuoden 2019 perustuslakiuudistuksen yhteydessä toteutettiin erivapauksiin ja erityisiin vanhentumissääntöihin liittyviä toimenpiteitä.

Merkittäviä toimia on käynnissä myös eräissä muissa jäsenvaltioissa, usein erityisten haasteiden tai yhteiskunnallisten paineiden vuoksi. Esimerkkinä voidaan mainita [Malta](#), missä tutkivan toimittajan Daphne Caruana Galizian vireillä oleva murhatutkinta ja erillinen julkinen kuuleminen ovat paljastaneet syvään juurtuneita korruptiononalleja ja saaneet kansalaiset vaatimaan korruptiononon merkitävää lujittamista ja muita oikeusvaltionon liittyviä uudistuksia. Maassa onkin käynnistetty laaja uudistushanke korruptiononon institutionaalisen kehityksen lujittamiseksi ja sen puutteiden korjaamiseksi myös lainvalvonnan ja syytteenpanon osalta. Vastaavalla tavalla [Slovakian](#) hallitus on ilmoittanut uudistuksista vastauksena julkiseen kohuun, joka syntyi toimittaja Ján Kuciakin ja hänen kihlattunsa Martina Kušnírován murhaa koskevien tutkimusten yhteydessä. Asiaa koskeva oikeudenkäyntimenettely on edelleen kesken.

Joissain tapauksissa uudistuksilla pyritään korjaamaan korruptionon tai rahanpesuun liittyviä erityisiä ongelmia. Esimerkiksi [Itävallassa](#) hallitus pohtii tiettyjen korkean tason korruptiononon tapauksien seurauksena uudistuksia, joilla edelleen vahvistettaisiin tilintarkastustuomioistuimen vastuulle kuuluvaa puoluerahoituksen valvontaa. Myös [Alankomaissa](#) on vireillä useita aloitteita, joiden tarkoituksena on edelleen vahvistaa korruptiononon paljastamista, tutkintaa ja syytteenpanoa koskevaa kehystä erityisesti rahoituslalla. Hyvä esimerkki korjausta vaativien puutteiden määrittämisestä on myös Alankomaiden korruptiononononkeskuksen ja rahanpesun selvittelykeskuksen yhteinen analyysitoiminta, joka edistää osaamisen jakamista ja varmistaa korruptiononon liittyvien epätavallisten liiketoimien tehokkaamman ja laajemman analysoinnin.

Rikostutkintaan ja korruptiononononon soveltamiseen liittyy yhä haasteita

On vaikea arvioida, miten hyvin eri jäsenvaltiot ovat onnistuneet korruptionrikosten tutkinnassa ja syytteenpanossa, koska kaikista jäsenvaltioista ei ole saatavilla yhdenmukaisia, ajantasaisia ja konsolidoituja tilastotietoja. Kaksi Euroopan komission toteuttamaa pilottihanketta, joissa kerättiin virallisia tilastotietoja korruptiotapausten rikosoikeudellisesta käsittelystä jäsenvaltioissa, on osoittanut, että vertailukelpoisten tietojen kerääminen korruptiotapausten käsittelystä rikosoikeudellisen menettelyn eri vaiheissa koko EU:ssa on edelleen haasteellista. Hankkeisiin osallistuneilta jäsenvaltioilta kerättyjen tietojen perusteella rikosten määritelmässä, tietojen saatavuudessa ja tietojen tallentamismenetelmissä on jäsenvaltioiden välillä huomattavia eroja.⁵⁸

Seuranta osoittaa, että korruptiotapausten tutkinnan, syytteenpanon ja oikeuskäsittelyn tuloksellisuus on huolenaihe useissa jäsenvaltioissa, myös silloin kun kyseessä ovat korkean tason korruptiotapaukset. Esimerkkeinä voidaan mainita [Bulgaria](#), missä oikeudellisen ja institutionaalisen korruptiontorjuntakehyksen uudistus on parantanut toimista vastaavien viranomaisten yhteistyötä. Edelleen on kuitenkin ratkaistava merkittäviä haasteita, ennen kuin näillä instituutioilla on puolueettomuuteen, objektiivisuuteen ja riippumattomuuteen perustuva vankka maine. Lisäksi tarvitaan lainvoimaisia tuomioita korkean tason korruptiotapauksista. [Kroatiassa](#) korruptiontorjuntaan erikoistuneiden yksiköiden toimintaa vaikeuttaa pula näihin kysymyksiin erikoistuneista tutkijoista sekä oikeuslaitoksen tehottomuus, sillä pitkälliset oikeudenkäynnit ja muutoksenhaut estävät asioiden käsittelyn päättämisen, myös silloin kun syytetyt ovat korkeita virkamiehiä. Samaan tapaan [Slovakiassa](#) on viime vuosina suoritettu tutkintaa tai nostettu syytteitä vain muutamissa korkean tason korruptiotapauksissa. Väärinkäytösten paljastajien heikko suojelu ja korruptiontorjuntaan erikoistuneiden instituutioiden rajalliset valmiudet tutkia ja nostaa syytteitä ovat niin ikään merkittäviä haasteita.

Myös [Tšekissä](#) herättää huolta se, että korkean tason korruptiotapauksia ei käsitellä järjestelmällisesti. Maassa on parhaillaan vireillä sekä kansallisen että EU:n tason tutkintatoimia ja tilintarkastuksia, jotka koskevat mahdollisia eturistiriitoja ja EU:n varojen käyttöä. [Unkarissa](#) korkean tason korruptionon liittyviä syytteitä nostetaan joissain tapauksissa, mutta se on hyvin harvinaista. Vaikuttaa siltä, että määrätietoisten toimien puute on johdonmukaista, kun vakavien väitteiden perusteella pitäisi aloittaa tutkinta- ja syytetoimet korruptiotapauksissa, joissa on mukana korkean tason virkamiehiä tai heidän lähipiiriinsä kuuluvia henkilöitä. Korkean tason korruptiotapausten käsittelyssä on puutteita myös [Maltassa](#), missä ylimpiä virkamiehiä koskevien rikosasioiden käsittelyn ilmoitetaan jumiutuvan rikosoikeudellisen menettelyn alkuvaiheeseen. Viimeaikaisissa uudistuksissa on pyritty puuttumaan tutkintaan ja syytteenpanoon liittyviin haasteisiin.

Toimenpiteet korruptiontorjunta- ja integriteettijärjestelmän vahvistamiseksi

⁵⁸ Rikos- ja rikoslainkäyttötietoihin liittyviä toimintapoliittisia tarpeita käsittelevässä asiantuntijaryhmässä komissio on yhdessä jäsenvaltioiden kanssa pyrkinyt määrittämään indikaattorit, joista rikoksia ja rikosoikeudenkäyntimenettelyjä koskevista virallisissa tilastoissa olisi saatavilla tietoja niin laajalti, että niitä voitaisiin kerätä EU:n laajuisesti. Vastaukset tiedonkeruuseen viitevuosilta 2011, 2012, ja 2013 saatiin 26 jäsenvaltiolta. Lopullinen versio jäsenvaltioiden rikosoikeusjärjestelmässä käsiteltäviä korruptiotapauksia koskevien virallisten tilastotietojen keruuhankkeesta julkaistiin tammikuussa 2016. Se on saatavilla osoitteessa https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/corruption/docs/official_corruption_statistics_2011_2013_jan16_en.pdf. Kesäkuussa 2018 aloitettuun toiseen tiedonkeruuhankkeeseen, jossa päivitettiin tietoja viitevuosilta 2014, 2015 ja 2016, saatiin vastaukset 22 jäsenvaltiolta.

Korruptiontorjuntatoimet kattavat monia eri osa-alueita, ja niihin sisältyy tyypillisesti eettisiä sääntöjä ja valistuskampanjoita sekä varallisuusilmoituksia, jääviyttä ja eturistiriitoja koskevia sääntöjä, sisäisiä valvontamekanismeja ja lobbausta ja pyörövi-ilmiotä koskevia sääntöjä. Läpinäkyvyys, julkisen tiedon saatavuus, väärinkäytösten paljastajien suojelu ja yleensä julkiseen elämään liittyvä integriteetti ovat keskeisiä tekijöitä, joiden avulla korruptiota voidaan ehkäistä ja paljastaa. Monet jäsenvaltiot ovat toteuttaneet tai suunnittelevat toimenpiteitä korruptiontorjunta- ja integriteettijärjestelmänsä lujittamiseksi. Esimerkkeinä voidaan mainita [Bulgaria](#), [Irlanti](#), [Kreikka](#), [Malta](#), [Tšekki](#), [Puola](#) ja [Portugali](#). Valmisteilla oleva lainsäädäntö koskee muun muassa varallisuusilmoituksia koskevia velvoitteita, virkamiehiin (myös parlamentin jäseniin) sovellettavia eturistiriitasääntöjä ja julkisen viranhoidon läpinäkyvyyttä sekä erityisten läpinäkyvyydestä vastaavien yksiköiden tai varallisuusilmoitusten ja eturistiriitojen valvonnasta ja tarkistamisesta vastaavien virastojen perustamista. Eräissä muissa jäsenvaltioissa, kuten [Tanskassa](#), [Suomessa](#) ja [Ruotsissa](#), korruption ehkäiseminen perustuu ennen muuta vahvaan integriteettikulttuuriin eikä niinkään muodollisiin sääntöihin ja valvontaan.

Jotta tällaiset toimenpiteet tuottaisivat tulosta, niiden on perustuttava riskien ja haavoittuvuuksien huolelliseen arviointiin ja niihin on sisällytettävä mekanismeja, joilla varmistetaan asianmukaisten valvonta- ja jatkotoimien toteuttaminen integriteetin loukkausten seurauksena. Ehkäisevillä toimilla saadaan aikaan näkyviä tuloksia, kun ne ovat osa kattavaa toimintatapaa ja kun ne on sisällytetty toimintaan kaikilla politiikan aloilla. Monissa maissa on edelleen haasteita sääntöjen valvonnassa tai valvontamekanismeissa, joiden avulla tarkistetaan varallisuusilmoituksiin, lobbaamiseen, eturistiriitoihin ja pyörövi-ilmioon liittyviä integriteetin loukkauksia ja määrätään tarvittaessa tämän perusteella seuraamuksia.

2.3 Tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus

Kaikissa jäsenvaltioissa on tiedotusvälineiden moniarvoisuutta ja vapautta suojaava oikeudellinen kehys, ja EU:n kansalaiset saavat yleisesti ottaen nauttia tähän liittyvistä korkeatasoisista normeista. Sananvapaus, tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus ja oikeus tiedonsaantiin on yleensä kirjattu perustuslakiin tai johdettuun oikeuteen. Tiedotusvälineiden moniarvoisuus ja vapaus ovat oikeusvaltion, demokraattisen vastuuvollisuuden ja korruptiontorjunnan keskeisiä edellytyksiä. Korkean tason korruption ja järjestäytyneeseen rikollisuuteen liittyviä väitteitä tutkineiden toimittajien murhat ovat olleet hälytyssignaali, joka on muistuttanut jäsenvaltioita niiden velvollisuudesta taata toimittajille suotuisa ja turvallinen toimintaympäristö ja edistää aktiivisesti tiedotusvälineiden moniarvoisuutta ja vapautta.

Covid-19-pandemiasta johtuva kehitys on entisestään vahvistanut moniarvoisten ja vapaiden tiedotusvälineiden ja sen olennaisen palvelun merkitystä, jonka ne tuottavat yhteiskunnalle tarjoamalla tarkistettua tietoa – mikä edistää disinformaation torjuntaa – ja pitämällä yllä demokraattista vastuuvollisuutta. Pandemiasta seurannut kehitys myös korostaa riskejä, joita ilmaisunvapauden ja tiedonsaannin vapauden rajoittamiseen voi liittyä. Kriisi on osoittanut, että ns. informaatioepidemian torjumiseksi suunnattuja toimia voidaan käyttää tekosyynä perusoikeuksien ja vapauksien heikentämiselle tai että ne voidaan valjastaa poliittisiin tarkoituksiin.⁵⁹ Kriisi on myös syventänyt media-alan ennestäänkin vaikeaa taloudellista tilannetta, kun mainostulot ovat vähentyneet jyrkästi siitä huolimatta, että tilaajamäärä on kasvanut. Tilanne on erityisen vaikea heikossa asemassa oleville pienille

⁵⁹ JOIN(2020)8 final.

toimijoille ja paikallisille ja alueellisille tiedotusvälineille. On olemassa vaara, että tiedotusvälineiden vahvuus ja monipuolisuus EU:ssa heikkenee tämän seurauksena.

Tässä ensimmäisessä oikeusvaltiokertomuksessa keskitytään tarkastelemaan eräitä tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja vapauteen liittyviä perustekijöitä, joilla on oikeusvaltion kannalta erityistä merkitystä, eli tiedotusvälineitä säänteleviä viranomaisia, tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyttä, valtion mainontaa, toimittajien turvallisuutta ja tiedonsaantia. Eräät muut tiedotusvälineisiin liittyvät näkökohdat, kuten julkisten mediapalvelujen asema ja riippumattomuus, ovat niin ikään oikeusvaltion kannalta olennaisen tärkeitä. Niitä on kuitenkin tarkoitus käsitellä vasta tulevana vuosina. Oikeusvaltiokertomukseen liittyvää seurantaa täydennetään myös toimilla, jotka sisältyvät myöhemmin esitettäviin eurooppalaisen demokratian toimintasuunnitelmaan ja media- ja audiovisuaalialan toimintasuunnitelmaan.

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline⁶⁰

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineen avulla arvioidaan tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja vapauteen kohdistuvia riskejä kaikissa EU:n jäsenvaltioissa tarkastelemalla erityisesti neljää osa-aluetta, jotka ovat tiedotusvälineiden vapauden perussuojelu, markkinoiden moniarvoisuus, poliittinen riippumattomuus ja tiedotusvälineiden sosiaalinen osallisuus. Uusimman seurantavälineen (MPM 2020) tuloksissa korostuu erityisesti se, että useissa seurannan kohteena olleissa jäsenvaltioissa toimittajiin ja muihin media-alan toimijoihin kohdistuu edelleen uhkauksia ja hyökkäyksiä (sekä fyysisesti että verkossa). Tulokset osoittavat myös sen, että kaikkien tiedotusvälineitä sääntelevien viranomaisten ei voida katsoa olevan vapaita ulkopuolisesta vaikuttamisesta. Tämä käy ilmi sekä niiden hallintoneuvostojen nimitysmenettelyistä että niiden toimeksiannon toteuttamisesta. Raportin mukaan tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyys on jäsenvaltioissa keskimäärin keskitasoinen riski, mikä johtuu säännösten toimimattomuudesta ja/tai siitä, että omistustiedot ovat vain julkisten elinten, mutta eivät yleisön saatavilla. Tulokset osoittavat myös sen, että uutisorganisaatiot ovat edelleen alttiina poliittiselle vaikuttamiselle, varsinkin jos niiden taloudellinen tilanne on epävakaa.

Tiedotusvälineitä sääntelevien viranomaisten riippumattomuus

Tiedotusvälineitä sääntelevillä viranomaisilla on keskeinen asema tiedotusvälineiden moniarvoisuuden valvonnassa. Kun sääntelyviranomaiset panevat täytäntöön tiedotusvälineitä koskevaa sääntelyä ja tiedotusvälinepolitiikkaa koskevia päätöksiä, niiden riippumattomuus taloudellisista ja poliittisista intresseistä ja niiden päätösten puolueettomuus vaikuttavat suoraan markkinoiden moniarvoisuuteen ja tiedotusvälineiden toimintaympäristön poliittiseen riippumattomuuteen.

Tiedotusvälineitä sääntelevien viranomaisten riippumattomuus ja toimivalta on vahvistettu laissa kaikissa jäsenvaltioissa. Siitä huolimatta esimerkiksi [Unkarissa](#), [Maltassa](#) ja [Puolassa](#) on raportoitu viranomaisen politisoitumisen riskiin liittyvistä huolenaiheista. Jonkin verran huolta herättää myös eräiden kansallisten tiedotusvälineviranomaisten toiminnan tuloksellisuus, kun tarkastellaan niiden käytettävissä olevia resursseja esimerkiksi

⁶⁰ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantaväline 2020 on ollut tärkeä lähde vuoden 2020 oikeusvaltiokertomuksen laatimisessa. Kyseessä on Euroopan unionin yhteisrahoittama tieteellinen ja kokonaisvaltainen väline, jonka avulla seurataan tiedotusvälineiden ekosysteemien terveyttä ja yksilöidään tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen ja vapauteen kohdistuvia uhkia sekä jäsenvaltioissa että muutamissa ehdokasmaissa. Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden ja vapauden keskus on laatinut seurantavälineeseen liittyvän raportin säännöllisesti vuodesta 2013/2014 lähtien. Komissio on käyttänyt maakohtaisten lukujen laatimisessa myös muita lähteitä, kuten lehdistönvapausindeksiä.

[Bulgariassa](#), [Kreikassa](#), [Luxemburgissa](#), [Romaniassa](#) ja [Sloveniassa](#). [Tšekin](#) hallitus harkitsee uudistusta, jonka avulla tiedotusvälineitä sääntelevän viranomaisen riippumattomuutta vahvistettaisiin edelleen.

Audiovisuaalisia mediapalveluja koskeva direktiivi, joka on määrä saattaa osaksi kansallista lainsäädäntöä tänä vuonna⁶¹, sisältää erityisiä vaatimuksia tiedotusvälineiden kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuuden edistämiseksi.

Tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyys

Tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyys on ehdoton edellytys sille, että jonkin tietyn median markkinoiden moniarvoisuutta voidaan arvioida luotettavasti; sen lisäksi, että sääntelyyn, kilpailuun ja toimintapolitiikkaan liittyviä prosesseja tutkitaan faktojen pohjalta, myös yleisön on voitava arvioida tiedotusvälineiden levittämiä tietoja ja mielipiteitä⁶². Joissakin jäsenvaltioissa on käytössä kehittyneitä järjestelmiä tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyden varmistamiseksi. Esimerkiksi [Saksassa](#) uutismedia-alan toimijat, kaupallisen lähetystoiminnan harjoittajat sekä verkkomediat ja lehdistö on nimenomaan velvoitettu julkistamaan omistussuhteensa. Myös puolueiden on ilmoitettava osallisuutensa tiedotusvälineissä. [Ranskassa](#) mediayritysten on julkistettava kolme suurinta omistajaansa ja tehtävä ilmoitus tiedotusvälineiden sääntelyviranomaiselle (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel, CSA), kun jonkin tahon omistusosuus tai määräysvalta ylittää 10 prosentin rajan. Tiedot kustantajien pääomarakenteesta julkistaan sääntelyviranomaisen verkkosivustolla. [Portugalissa](#) on tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyden varmistamista varten vankat puitteet. Tiedotusvälineiden omistussuhteiden ja rahoituksen julkistamisvelvollisuus on kirjattu perustuslakiin, ja sääntelyviranomainen valvoo sen noudattamista.

Muutamissa jäsenvaltioissa on esteitä, jotka vaikeuttavat omistussuhteiden julkistamista, tai käytössä ei ole tehokasta julkistamisjärjestelmää. [Tšekin](#) mediayritysten ei tarvitse julkistaa omistussuhteitaan tai niissä tapahtuvia muutoksia eikä muitakaan tosiasiallista omistajaa ja edunsaajaa koskevia tietoja. [Kyproksessa](#) ei vaadita lehdistön eikä verkkomedioiden omistussuhteiden läpinäkyvyyttä, mikä herättää huolta ristiinomistuksesta. Tiedotusvälineiden omistussuhteiden läpinäkyvyyttä on huolenaihe myös [Bulgariassa](#).

Valtion mainonta

Valtion mainonta⁶³ voi olla tiedotusvälineille merkittävä tulonlähde. Valtion taloudellinen tuki voi etenkin talouskriisin aikana olla ratkaisevan tärkeää erityisesti voittoa tavoittelemattomille yhteisömedian toimijoille ja muille vähemmän kaupallisille journalismin muodoille. Läpinäkyvät säännöt ja oikeudenmukaiset myöntämiskriteerit vähentävät suosinnan riskiä. Siksi on erityisen tärkeää, että käytössä on valtion varojen ja tuen jakamista koskevat oikeudenmukaiset ja läpinäkyvät säännöt, joiden noudattamista myös tosiasiallisesti valvotaan. Tällaisten sääntöjen puuttuminen lisää riskiä, että julkisia varoja myönnetään joillekin tiedotusvälineille puolueellisesti.

⁶¹ Direktiivi (EU) 2018/1808, annettu 14 päivänä marraskuuta 2018, sisältää erityisiä vaatimuksia tiedotusvälineiden kansallisten sääntelyviranomaisten riippumattomuuden edistämiseksi.

⁶² Ministerikomitean suositus CM/Rec(2018)11 jäsenvaltioille tiedotusvälineiden moniarvoisuudesta ja omistussuhteiden läpinäkyvyydestä.

⁶³ Tiedotusvälineiden moniarvoisuuden seurantavälineen määritelmän mukaan valtion mainonnalla tarkoitetaan mitä tahansa sisältöä, jonka julkaisemisesta (kansallisen, alueellisen tai paikallistason) hallintoelimet ja valtion omistamat instituutiot ja yritykset maksavat tiedotusvälineille.

Monissa jäsenvaltioissa ei ole erityistä lainsäädäntöä sen varmistamiseksi, että valtion mainonta eri tiedotusvälineissä tapahtuu oikeudenmukaisten ja läpinäkyvien sääntöjen mukaisesti. Tästä johtuvat riskit voivat ilmetä siinä, että ei ole selvää, mitkä ovat jakoperusteet, mitä maksetaan ja ketkä ovat edunsaajia. [Unkarissa](#) ei ole valtion mainonnan läpinäkyvyyttä koskevaa lainsäädäntöä. Huomattava osa valtion mainonnasta onkin ohjattu hallitusta kannattaville tiedotusvälineille, mikä tarkoittaa, että hallitus voi käyttää tiedotusvälineisiin nähden epäsuoraa poliittista vaikutusvaltaa. [Itävallassa](#) suhteellisen suuri osuus valtion mainonnasta ohjataan mediayrityksille, mikä on oikeudenmukaista jakelua koskevien sääntöjen puuttumisen vuoksi herättänyt huolta mahdollisesta poliittisesta vaikuttamisesta.

Joissakin tapauksissa riskejä lieventävät julkisia hankintoja koskevat yleiset säännöt ja/tai valtion menojen hyvää hallintotapaa koskevat säännöt. Esimerkiksi [Slovakiassa](#) ei ole valtion mainontaa koskevia sääntöjä, mutta asiaa koskevat valtion ja yksityissektorin sopimukset julkaistaan keskitetyssä sopimusrekisterissä, joka on julkisesti saatavilla.

Komissio on äskettäin ehdottanut, että tiedotusvälineiden välittömiä likviditeettitarpeita voitaisiin helpottaa EU:n talousarviosta elpymispaketin puitteissa samalla kun digitaalisia investointeja ja alan selviytymiskykyä vahvistettaisiin InvestEU-, Luova Eurooppa- ja Horisontti Eurooppa -ohjelmien avulla. Komissio on myös kannustanut jäsenvaltioita ja kaikkia EU:n toimijoita tukemaan tiedotusvälineitä ja varmistamaan samalla, että niiden riippumattomuutta, moniarvoisuutta ja vapautta kunnioitetaan⁶⁴.

Tiedotusvälineisiin kohdistuva poliittinen painostus

Tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen liittyvät haavoittuvuudet ja riskit lisääntyvät, kun tiedotusvälineiden poliittinen riippumattomuus on uhattuna siksi, että poliittisen vaikuttamisen kieltävää sääntelyä ei ole annettu tai että säännöt sallivat poliittisten toimijoiden omistaa tiedotusvälineitä.

Maakohtaisissa luvuissa mainitaan useita tapauksia, joissa sidosryhmät ovat tuoneet esiin vakavia huolenaiheita. Esimerkiksi [Bulgariassa](#) useiden tiedotusvälineiden on raportoitu olevan läheisesti sidoksissa poliittisiin toimijoihin, vaikka nämä eivät olekaan niiden virallisia omistajia. Lisäksi poliittinen vaikuttaminen tiedotusvälineisiin on monien bulgariaalaisten toimittajien mukaan ”yleistä” ja ”laajalle levinnyttä”. [Unkarissa](#) on katsottu, että KESMA-mediaryhmittymän perustaminen sulauttamalla yhteen yli 470 hallitusta tukevaa tiedotusvälinettä ilman tiedotusväline- ja kilpailuviranomaisen valvontaa, muodostaa uhkan tiedotusvälineiden moniarvoisuudelle. Tämän lisäksi on tuotu esiin huoli siitä, että äskettäin toteutettua yritysvaltausta jatkettaisiin hankkimalla määräysvalta myös jäljellä olevissa riippumattomissa uutismediasivustoissa. [Maltassa](#) parlamentissa olevat kaksi pääpuoluetta omistavat, valvovat tai johtavat useita Maltan tiedotusvälineitä ja lähetystoiminnan harjoittajia. [Puolassa](#) vallassa oleva hallituskoalitio viittasi vuoden 2020 presidentinvaalikampanjan yhteydessä suunnitelmiin muuttaa ulkomaisessa omistuksessa olevia tiedotusvälineitä koskevaa lainsäädäntöä, mikä voisi vaikuttaa tiedotusvälineiden moniarvoisuuteen.

Oikeus tiedonsaantiin

Oikeus tiedonsaantiin on demokraattisen keskustelun ja julkisten instituutioiden valvonnan perusedellytys ja olennaisen tärkeä paitsi tiedotusvälineiden myös yleisemmin oikeusvaltion ylläpitämisen kannalta. Oikeus tiedonsaantiin perustuu julkishallinnon ja päätöksenteon

⁶⁴ JOIN(2020) 8.

läpinäkyvyyteen. Tämä oikeus taataan perustuslaissa tai johdetussa oikeudessa kaikissa jäsenvaltioissa. Joissakin maakohtaisissa luvuissa viitataan kuitenkin tiedonsaantia koskeviin esteisiin tai viiveisiin. Esimerkiksi [Tšekissä](#), [Maltassa](#) ja [Romaniassa](#) on raportoitu toistuvista tiedonsaantiin liittyvistä vaikeuksista ja esteistä.

Toimittajien tukeminen ja suojeleminen uhkauksilta ja hyökkäyksiltä

Monissa jäsenvaltioissa toimittajat ja muut media-alan toimijat joutuvat julkaisujensa ja työnsä vuoksi yhä useammin erilaisten uhkausten ja hyökkäysten kohteeksi (sekä fyysisesti että verkossa): ns. SLAPP-kanteet⁶⁵; fyysiseen turvallisuuteen kohdistuvat uhkaukset ja varsinaiset fyysiset hyökkäykset; erityisesti naistoimittajiin kohdistuva verkkohäirintä; herjauskampanjat, pelottelu ja poliittissävytteiset uhkaukset. Tällaisista uhkauksista, hyökkäyksistä ja herjauskampanjoista raportoidaan muodossa tai toisessa useissa jäsenvaltioissa. Esimerkkejä niistä mainitaan [Bulgariaa](#), [Kroatiaa](#), [Unkaria](#), [Sloveniaa](#) ja [Espanjaa](#) koskevissa luvuissa. Uhkaukset ja hyökkäykset vaikuttavat toimittajiin lamaannuttavasti ja voivat tukahduttaa kiistanalaisista yhteiskunnallisista kysymyksistä käytävää julkista keskustelua.

Monissa jäsenvaltioissa on laadittu tilanteen korjaamiseksi hyviä käytäntöjä ja perustettu rakenteita ja toimenpiteitä tuen ja suojelun antamista varten. Esimerkiksi [Belgiassa](#) Flanderin journalistiyhdistys on perustanut vihjelinjan, johon voi ilmoittaa toimittajiin kohdistuvista fyysisistä tai sanallisista hyökkäyksistä. [Italiassa](#) on perustettu koordinoitikeskus käsittelemään toimittajiin kohdistuvia hyökkäyksiä. [Alankomaissa](#) taas toimittajiin kohdistuvia uhkauksia ja väkivaltaa pyritään vähentämään syyttäjälaitoksen, poliisin, päätoimittajien yhdistyksen ja journalistiliiton kesken laaditun ns. *PersVeilig*-käytännön avulla. [Ruotsissa](#) on perustettu kansallinen yhteysviranomainen ja osoitettu lisähenkilöstöä ja määrärahoja toimittajien tukemiseen ja viharikosten tutkinnan parantamiseen.

2.4 Muut hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyvät institutionaaliset kysymykset

Hallitusjärjestelmän osien keskinäinen valvontajärjestelmä on oikeusvaltiossa keskeisellä sijalla. Se takaa valtioelinten toimivuuden, yhteistyön ja keskinäisen valvonnan, niin että kukin valtioelin käyttää valtaa muiden valvonnassa. Toimivan oikeuslaitoksen ohella tämän keskinäisen valvontajärjestelmän perustan muodostavat läpinäkyvä, vastuuvetellinen, demokraattinen ja moniarvoinen lainsäädäntöprosessi, toimivallan jako, lakien perustuslainmukaisuuden valvonta ja laillisuusvalvonta, läpinäkyvä ja laadukas julkishallinto sekä tehokkaat riippumattomat viranomaiset, kuten oikeusasiamiesinstituutiot tai kansalliset ihmisoikeusinstituutiot. Hallitusjärjestelmän osien keskinäinen valvontajärjestelmä toimii eri jäsenvaltioissa eri tavoin sen mukaan, miten poliittiset, oikeudelliset ja perustuslailliset perinteet on tasapainotettu keskenään. Vaikka eri jäsenvaltioissa on päädytty erilaisiin toimintamalleihin, olennaista on se, että valittu malli takaa oikeusvaltioperiaatteen ja demokraattisten normien noudattamisen.

Tässä ensimmäisessä oikeusvaltiokertomuksessa keskitytään muutamiin oikeusvaltioperiaatteen kannalta erityisen tärkeisiin tekijöihin, kuten lakien valmistelu- ja hyväksymisprosessiin erityisesti sidosryhmien osallistumisen kannalta, nopeutettuihin ja

⁶⁵ SLAPP-kanteella tarkoitetaan strategista häirintätarkoituksessa nostettua kannetta, jonka tarkoituksena on rajoittaa arvostelua esittäneen vastaajan sananvapautta, pelotella häntä ja hiljentää hänet aiheuttamalla hänelle oikeudellisesta puolustuksesta aiheutuvia kustannuksia, kunnes hän luopuu arvostelusta tai vastustuksesta.

kiireellisiin menettelyihin sekä lakien perustuslainmukaisuuden valvontaa koskeviin järjestelmiin. Kertomuksessa käsitellään myös perustuslakiuudistuksia, joiden tarkoituksena on lujittaa hallitusjärjestelmän osien keskinäistä valvontajärjestelmää. Lisäksi tarkastellaan covid-19-pandemiaan liittyviä poikkeuksellisia toimenpiteitä. Analysoinnin kohteena on myös riippumattomien viranomaisten, kuten oikeusasiamiehen ja muiden kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden, sekä kansalaisyhteiskunnan järjestöjen rooli oikeusvaltioperiaatteen ylläpitämisessä.

Hallitusjärjestelmän eri osien keskinäiseen valvontaan kohdistuu kaikissa jäsenvaltioissa paineita, ja demokraattisessa yhteiskunnassa se onkin usein poliittisen prosessin tavanomainen osa. Talouskriisi, covid-19-pandemia ja yhteiskunnalliset muutokset voivat lisätä tällaisia jännitteitä, mutta keskinäisen valvonnan merkitys on aina yhtä olennainen. Unionissa on viime vuosina puhjennut useita oikeusvaltiokriisejä, joihin on liittynyt hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan kohdistuvia hyökkäyksiä. Siksi tämän keskinäisen valvontajärjestelmän lujittaminen on oikeusvaltioperiaatteen turvaamisen kannalta olennaisen tärkeää.

Kun olosuhteet ovat kansalaisyhteiskunnan toiminnan kannalta suotuisat, vallanpitäjien toiminnasta on mahdollista keskustella ja sitä voidaan valvoa. Samoin kuin riippumattomien toimittajien ja kriittisten tiedotusvälineiden kohdalla, myös yritykset tukahduttaa kansalaisyhteiskunnan toimijoita olisi aina ymmärrettävä varoitusmerkiksi, joka kertoo oikeusvaltion olevan uhattuna.

Keskustelu oikeusvaltioperiaatteesta lujittaa oikeusvaltiokulttuuria

Kun oikeusvaltioperiaatteen kannalta tärkeitä kysymyksistä käydään julkista keskustelua, syntyy usein positiivisia uudistusaloitteita. Keskustelu ja tietoisuuden lisääminen hallitusjärjestelmän osien keskinäisen valvontajärjestelmän merkityksestä oikeusvaltion toimivuuden kannalta on tärkeä ensiaskel. Oikeusvaltiokeskusteluun kiinnitetään eri puolilla unionia yhä enemmän huomiota. Tästä kertoo muun muassa se, että kansallista keskustelua pyritään virittämään parlamentaaristen kuulemisten, yleisölle suunnattujen tiedotuskampanjoiden ja tuomioistuinten aloitteiden avulla. Esimerkiksi [Tšekissä](#) senaatti järjestää konferensseja ja keskusteluja oikeuslaitokseen liittyvistä kysymyksistä. [Tanskan](#) kansallinen tuomioistuinhallinto on pyrkinyt viime vuosina edistämään oikeusvaltiota ja oikeuslaitoksen tuntemusta toteuttamalla eri kohderyhmille suunnattuja toimenpiteitä ja parantamalla oikeuslaitoksen käyttäjien huomioon ottamista. [Saksassa](#) edistetään dynaamista oikeusvaltiokulttuuria säännöllisten keskustelujen, valtakunnallisten tiedotus- ja julkisuuskampanjoiden sekä oikeusvaltioon liittyviä aiheita käsittelevien julkaisujen avulla. [Alankomaissa](#) taas järjestetään säännöllisesti oikeusvaltion tilaa koskevia periaatekeskusteluja parlamentin kummassakin kamarissa.

Perustuslakiuudistukset hallitusjärjestelmän osien keskinäisen valvonnan ja erityisesti perustuslainmukaisuusvalvonnan lujittamiseksi

Uudistusprosesseja on käynnissä monissa jäsenvaltioissa. Ne koskevat erityisesti uusien kanavien avaamista kansalaisille, jotka haluavat esittää kysymyksiä toimeenpano- tai lainsäädäntövallan käytöstä.

Esimerkiksi [Kyproksessa](#) on esitetty perustuslakituomioistuimen perustamista koskeva lakiehdotus, jonka mukaan lakien perustuslainmukaisuuden valvonta siirtyisi korkeimmalta oikeudelta perustuslakituomioistuimelle. [Liettuassa](#) otettiin perustuslain tarkistuksella vuonna 2019 käyttöön säännös, joka mahdollistaa perustuslakia koskevat yksilövalitukset ja säädettyjen lakien jälkikäteisvalvonnan. [Luxemburgissa](#) äskettäin toteutettu perustuslakiuudistus tehostaa perustuslakituomioistuimen päätösten oikeusvaikutusta silloin

kun niissä todetaan jonkin lain säännösten olevan perustuslain vastaisia. Lisäksi on ehdotettu perustuslakiuudistusta, jolla oikeusasiamiehen kanslialle annettaisiin perustuslaillinen asema. [Slovakian](#) hallitus harkitsee perustuslakituomioistuimen toimivallan lujittamista muun muassa ottamalla käyttöön perustuslakivalituksen ja lakien perustuslainmukaisuuden ennakkotarkastuksen. Perustuslakiuudistuksissa käsitellään myös muita hallitusjärjestelmän osien keskinäiseen valvontaan liittyviä näkökohtia. Esimerkiksi [Maltassa](#) hyväksyttiin äskettäin perustuslakiuudistus, joka koskee Maltan presidentin valintaa ja oikeusasiamiehen instituution roolia. Parlamentin käsiteltävänä on myös toinen perustuslakiuudistus, joka koskee jäsenten nimittämistä eräisiin riippumattomiin valiokuntiin. [Ruotsissa](#) pohditaan demokraattisen järjestelmän vahvistamista muun muassa uudistamalla perustuslain muutosten hyväksymismenettely. Lisäksi on aloitettu parlamentaarinen selvitys parlamentin oikeusasiamiehen perustuslaillisen aseman, valtaoikeuksien ja tehtävien tarkistamiseksi.

Osa mainituista toimista perustuu kansainvälisten asiantuntijaelinten, kuten Venetsian komission, ohjeisiin. Tämä on jo itsessään osoitus siitä, että erilaisten näkemysten ja asiantuntemuksen huomioon ottaminen laajan ja perusteellisen kuulemisen avulla edistää tasapainoisen järjestelmän kehittämistä.

Rakenteellisissa uudistuksissa on tärkeää parantaa lainsäädäntöprosessin osallistavuutta ja laatua

Lainsäädännön hyväksymisprosessille on etua aiempaa osallistavammista ja näyttöön perustuvista välineistä. Monissa jäsenvaltioissa on otettu käyttöön järjestelmällisiä menettelyjä sidosryhmien osallistamiseksi ja sen varmistamiseksi, että rakenteelliset uudistukset perustuvat laajaan yhteiskunnalliseen keskusteluun. Näitä menettelyjä ei tosin aina käytännössä sovelleta kaikilta osin.

Joissakin jäsenvaltioissa pyritään parantamaan lainsäädäntöprosessin osallistavuutta. Esimerkiksi [Kyproksessa](#) ja [Tšekissä](#) toteutetaan parhaillaan toimenpiteitä kuulemisen ja läpinäkyvyyden parantamiseksi. [Virossa](#) on otettu käyttöön uusi lainlaadintaympäristö ja lainsäätämisohteita laaditaan käyttäjätasavertaisuuden ja osallistavuuden parantamiseksi. [Kreikassa](#) on käynnissä kattava lainsäädäntömenettelyjen uudistus. [Ranskassa](#) hiljattain esitetty kansalaiskonventin ilmastoaloitetta pidetään innovatiivisena keinona saada kansalaiset osallistumaan lainsäädäntöprosessiin.

Nopeutettujen ja kiireellisten menettelyjen liiallinen käyttö voi herättää huolta oikeusvaltioperiaatteen laiminlyömisestä

Kaikissa jäsenvaltioissa ensisijainen lainsäätäjä tavanomaisessa lainsäädäntömenettelyssä on parlamentti. Nopeutetut lainsäädäntöprosessit ja kuulemisten laiminlyönti ovat kuitenkin oikeusvaltiokriiseille yhteisiä piirteitä. Venetsian komissio ja Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö ovat useaan otteeseen korostaneet parlamentaarisen menettelyn tärkeyttä, mikä tarkoittaa perusteellista keskustelua lainsäädäntöaloitteista ja lainsäädäntöön tehtävistä muutoksista, sidosryhmien, asiantuntijoiden ja kansalaisyhteiskunnan merkityksellistä kuulemistä ja vuoropuhelua poliittisen opposition kanssa.⁶⁶ Parlamentin ohittaminen lainsäädäntömenettelyssä merkitsee myös oikeusvaltion kannalta keskeisen vallanjaon periaatteen vääristymistä.

Toistuva turvautuminen nopeutettuihin menettelyihin parlamentissa tai hallituksen antamat poikkeusasetukset ovat herättäneet huolta joissakin jäsenvaltioissa, varsinkin kun samalla on

⁶⁶ Venetsian komission luettelo oikeusvaltion arviointiperusteista - CDL-AD(2016)007; <https://www.osce.org/odihr/legislative-support>

toteutettu laajoja uudistuksia, jotka vaikuttavat perusoikeuksiin tai keskeisten valtioelinten, kuten oikeuslaitoksen tai perustuslakituomioistuimen, toimintaan. Tämä lisää riskiä siitä, että hyväksytään lakeja, jotka vaarantavat perusoikeuksien, oikeusvaltion ja demokratian sekä kansainvälisten velvoitteiden noudattamisen.⁶⁷ [Puolassa](#) käytettiin vuosina 2015–2019 useissa tapauksissa nopeutettua lainsäädäntömenettelyä, jotta parlamentissa saatiin hyväksyttyä merkittäviä oikeuslaitoksen rakenneuudistuksia, joiden myötä poliittinen vaikuttaminen oikeuslaitokseen on lisääntynyt. [Romaniassa](#) hallitus on antanut runsaasti poikkeusasetuksia keskeisillä aloilla, myös oikeuslaitoksen uudistuksissa, mikä on herättänyt huolta lainsäädännön laadusta, oikeusvarmuudesta ja toimivallan jaon kunnioittamisesta.⁶⁸ Myös nopeutettujen menettelyjen runsas käyttö tai lainsäädännön hyväksyminen suoraan parlamentin jäsenten tekemien aloitteiden pohjalta ilman tavanomaisia valmisteluprosesseja ja sidosryhmien kuulemista on oikeusvaltioperiaatteen näkökulmasta riski.

Kansallisilla parlamenteilla, perustuslakituomioistuimilla ja korkeimmilla oikeuksilla on ollut keskeinen rooli covid-19-pandemian vuoksi toteutettujen toimenpiteiden valvonnassa

Reagointi kriisiin on osoittanut kansallisten järjestelmien yleisen vahvuuden, sillä toteutetuista toimenpiteistä on käyty intensiivistä poliittista ja oikeudellista keskustelua. Parlamentaarinen valvonta ja parlamentissa käydyt keskustelut ovat olleet monissa jäsenvaltioissa olennaisen tärkeitä poikkeustilanteessa tehtyjen aloitteiden tai terveydenhuoltoon liittyvien hätätoimenpiteiden rajaamisessa ja hallituksen antamien poikkeusasetusten jälkikäteisvalvonnassa. Lisäksi toimenpiteitä on usein tarkasteltu myös perustuslakituomioistuimessa, korkeimmassa oikeudessa tai yleisissä tuomioistuimissa. Ennen lainsäädännön hyväksymistä sovellettavat perustuslainmukaisuuden tarkastusmekanismit ovat olleet erityisen tärkeitä tilanteessa, jossa toimenpiteitä on toteutettava nopeasti perusoikeuksista kuitenkin tinkimättä.

Oikeusasiamiehen ja kansallisten ihmisoikeusinstituutioiden tärkeä rooli

Kansallisilla ihmisoikeusinstituutioilla on tärkeä rooli oikeusvaltion turvaamisessa, sillä ne voivat suorittaa järjestelmän riippumattonta valvontaa oikeusvaltiokriisin yhteydessä. Muutamissa jäsenvaltioissa ([Tšekissä](#), [Italiassa](#) ja [Maltassa](#)) ei vielä ole tällaista instituutiota, mutta muut niiden viranomaiset toimivat perusoikeuksien alalla aktiivisesti.⁶⁹ [Italiassa](#) parlamentin käsiteltävänä on parhaillaan kaksi lakialoitetta riippumattoman kansallisen ihmisoikeusviranomaisen perustamiseksi. [Maltassa](#) aloite ihmisoikeusinstituution perustamisesta on parlamentin käsiteltävänä. Oikeusasiamiehen rooli hallitusjärjestelmän osien keskinäisessä valvontajärjestelmässä vaihtelee. Joissakin jäsenvaltioissa oikeusasiamies voi viedä lakeja perustuslakituomioistuimeen tai pyytää parlamentilta lakien tarkistamista.

Kansalaisyhteiskunnan järjestöt toimivat epävakaaassa ympäristössä, mutta ne ovat yhä vahva oikeusvaltion puolustaja.

⁶⁷ Lisäksi parlamentti on hyväksynyt monia ennakoimattomia ja läpinäkymättömiä lainsäädännön muutoksia, myös nopeutetussa menettelyssä. Onkin kyseenalaista, ovatko ne yleisen edun mukaisia.

⁶⁸ Toukokuussa 2019 järjestetyssä neuvoa-antavassa kansanäänestyksessä valtaosa äänestäjistä kannatti ehdotusta, jonka mukaan hallituksen poikkeusasetusten antaminen oikeuslalla olisi kiellettävä.

⁶⁹ Sekä Tšekissä että Maltassa toimii riippumaton oikeusasiamies. Italiassa ministeriöiden välinen ihmisoikeuskomitea toimii vuorovaikutuksessa kansalaisyhteiskunnan, tiedemaailman ja sidosryhmien kanssa ihmisoikeuksien edistämiseksi ja suojelemiseksi, ja useat alueelliset oikeusasiamiehet vastaavat yksilön oikeuksien ja vapauksien suojelemisesta.

EU:n tuomioistuin on vahvistanut äskettäin antamassaan tuomiossa, että ⁷⁰ kansalaisyhteiskunnan järjestöjen on voitava ”harjoittaa toimintaansa ja toimia ilman valtion perusteetonta puuttumista”. Tuomioistuimen mukaan oikeus yhdistymisvapauteen on yksi demokraattisen ja moniarvoisen yhteiskunnan kulmakivistä, koska se mahdollistaa sen, että kansalaiset voivat toimia yhdessä aloilla, joilla on yleistä merkitystä, ja tällä tavoin myötävaikuttaa yhteiskuntaelämän moitteettomaan toimintaan.

Useimmissa jäsenvaltioissa kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristö on kannustava ja tukeva. Joissakin jäsenvaltioissa on viime aikoina toteutettu tai suunniteltu aloitteita kansalaisyhteiskunnan toimintaympäristön lujittamiseksi. Esimerkiksi [Kroatian](#) hallitus on valmis hyväksymään kansallisen suunnitelman kansalaisyhteiskunnan järjestöjen toiminnan oikeudellisen, taloudellisen ja institutionaalisen tukijärjestelmän parantamiseksi. [Sloveniassa](#) pyritään valtiosta riippumattoman sektorin ja vapaaehtoistyön kehittämistä koskevan kansallisen strategian avulla parantamaan valtiosta riippumattomille järjestöille myönnettävää tukea vuoteen 2023 mennessä erityisesti silloin kun toiminta edistää moniarvoisuuden ja demokratian periaatteita yhteiskunnassa. Monissa jäsenvaltioissa kansalaisyhteiskunta on osoittanut toimintakykynsä myös vaikeissa olosuhteissa osallistumalla aktiivisesti sekä kansalliseen että unionin tasolla käytävään oikeusvaltiokeskusteluun osana hallitusjärjestelmän eri osien keskinäistä valvontajärjestelmää. [Slovakiassa](#) kansalaisyhteiskunta on reagoinut vahvasti Ján Kuciakin ja hänen kihlattunsa Martina Kušnírován vuonna 2018 tapahtuneeseen murhaan ja sen selvittämiseen. [Romaniassa](#) kansalaisyhteiskunnan vahva osallistuminen on ollut keskeisessä asemassa korruption vastaisten uudistusten edistämisessä ja oikeusvaltioperiaatteen puolustamisessa. [Italiassa](#) kansalaisyhteiskunta toimii vireästi, vaikka jotkut kansalaisjärjestöt ovat joutuneet herjaukscampanjoiden kohteeksi erityisesti muuttoliikkeeseen liittyvien kysymysten yhteydessä. [Kreikassa](#) eräät muuttoliikkeen parissa työskentelevät kansalaisjärjestöt ovat ilmoittaneet olevansa huolestuneita kansalaisyhteiskunnan toimintatilan kapenemisesta.

Eräissä jäsenvaltioissa on kuitenkin nähty myös esimerkkejä kansalaisyhteiskuntaa kohdanneista vakavista haasteista, kuten ulkomaisen rahoituksen saantia rajoittavasta uudesta lainsäädännöstä tai herjaukscampanjoista. Esimerkiksi [Bulgariassa](#) on arvosteltu kansalaisjärjestöille myönnettävän ulkomaisen rahoituksen läpinäkyvyyttä koskevia uusia sääntöluonnoksia niiden kansalaisyhteiskunnalle mahdollisesti aiheuttamien kielteisten vaikutusten vuoksi. EU:n tuomioistuin katsoi kesäkuussa 2020, että [Unkarissa](#) vuonna 2017 hyväksytty laki ulkomaista rahoitusta saavien kansalaisjärjestöjen läpinäkyvyydestä on ristiriidassa pääomien vapaan liikkuvuuden sekä yhdistymisvapauden ja yksityiselämän ja henkilötietojen suojaa koskevien oikeuksien kanssa. [Puolassa](#) kansalaisjärjestöt kärsivät viranomaisten edustajien kielteisistä lausunnoista, mikä kaventaa kansalaisyhteiskunnan tilaa. Lisäksi huolta ovat herättäneet hallituksen HLBTI+-ryhmiin kohdistamat toimet, kuten joidenkin ryhmien edustajien pidätykset, sekä näihin ryhmiin kohdistetut herjaukscampanjat.

3. Oikeusvaltioperiaatetta koskeva kehitys ja toimet EU:n tasolla

Oikeusvaltioperiaate on ollut myös kuluneen vuoden aikana Euroopan unionin asialistalla korkealla sijalla. Oikeusvaltioperiaatteen kunnioittaminen on yksi tämän komission keskeisistä painopisteistä, kuten puheenjohtaja Ursula von der Leyen toteaa poliittisissa suuntaviivoissaan, joissa oikeusvaltiokysymykset nostetaan painopisteeksi ja annetaan oikeusvaltiosta vastaavan komission varapuheenjohtajan vastuulle. Samalla kun komissio on

⁷⁰ EU:n tuomioistuimen tuomio 18.6.2020, komissio v. Unkari, C-78/18, ECLI:EU:C:2020:476, 112 ja 113 kohta.

luonut uutta oikeusvaltiomekanismia, se on myös toimikautensa alusta asti reagoinut oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvään kehitykseen jäsenvaltioissa ja unionin tasolla. Jatkuvan seurannan ohella se on kannustanut jäsenvaltioita vuoropuheluun ja yhteistyöhön ja tuonut muun muassa talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä esiin oikeuslaitoksen tai korruptiontorjunnan kehityksen toimivuuteen liittyviä haasteita.

Covid-19-pandemia on nostanut esiin tärkeitä oikeusvaltioon liittyviä kysymyksiä, joista keskustellaan edelleen. Komissio on maaliskuun puolivälistä lähtien seurannut oikeusvaltioon, demokratiaan ja perusoikeuksiin vaikuttavia jäsenvaltioiden toimenpiteitä. Elokuussa 2020 annetuissa talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson maakohtaisissa suosituksissa muistutetaan, että tällaisten poikkeuksellisten toimenpiteiden tulisi olla välttämättömiä, oikeasuhteisia, ajallisesti rajoitettuja ja valvonnan alaisia.⁷¹

Euroopan parlamentilla on yhä tärkeämpi rooli oikeusvaltiota koskevan keskustelun käynnistäjänä unionin tasolla. Kuluneen vuoden aikana Euroopan parlamentti on ottanut kantaa yhteisten arvojemme ja erityisesti oikeusvaltioperiaatteen kunnioittamiseen liittyviin asioihin aina kun, sellaisia on ilmennyt. Euroopan parlamentti on hyväksynyt useita oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä päätöslauselmia,⁷² ja kansalaisvapauksien sekä oikeus- ja sisäasioiden valiokunta (LIBE) on hyväksynyt mietintöjä ja järjestänyt maakohtaisia vierailuja⁷³. Nämä poliittiset keskustelut ovat olleet keskeinen tekijä oikeusvaltiokysymysten esiin nostamisessa. Komissio toteaa, että demokratia ja perusoikeudet ovat sidoksissa toisiinsa, ja tätä aihepiiriä käsitellään muun muassa eurooppalaisen demokratian toimintasuunnitelmassa ja perusoikeuskirjan täytäntöönpanoa koskevassa uudessa strategiassa, jotka on tarkoitettu hyväksyä vielä vuoden 2020 aikana. Komissio katsoo, että tämä ensimmäinen oikeusvaltiokertomus ja jäsenvaltioiden kanssa käyty valmisteleva vuoropuhelu muodostavat vankan pohjan asian jatkokäsittelylle Euroopan parlamentissa.

Oikeusvaltiomekanismi on myös vastaus oikeusvaltiota koskeviin neuvoston tehostettuihin toimiin. Syksyllä 2019 neuvostossa keskusteltiin vuotuisen oikeusvaltiovuoropuhelun lujittamisesta vuosittain laadittavan tilannekatsauksen avulla. Tilannekatsaus perustuisi keskusteluun ja parhaiden käytäntöjen vaihtoon, jotta voitaisiin tukea oikeusvaltioon liittyvien ongelmien ehkäisemistä osallistavalla ja rakentavalla tavalla. Neuvoston puheenjohtajavaltio on ilmoittanut aikovansa järjestää komission oikeusvaltiokertomuksen pohjalta oikeusvaltioperiaatetta koskevan poliittisen vuoropuhelun, jossa on tarkoitus käsitellä myös yksittäisten jäsenvaltioiden tilannetta.⁷⁴

Näin tämä ensimmäinen oikeusvaltiokertomus edistää osaltaan keskustelua sekä kansallisissa että unionin toimielimissä. Lisäksi on tarkoitus järjestää säännöllisesti kokouksia sekä oikeusvaltioperiaatetta käsittelevien kansallisten yhteysviranomaisten verkoston että

⁷¹ Neuvoston suositukset, EUVL C 282, 26.8.2020.

⁷² Euroopan parlamentin 28. maaliskuuta 2019 antama päätöslauselma oikeusvaltioperiaatteen ja korruption torjunnan tilanteesta EU:ssa ja erityisesti Maltassa ja Slovakiassa (P8_TA(2019)0328), 18. joulukuuta 2019 annettu päätöslauselma oikeusvaltioperiaatteen toteutumisesta Maltalla Daphne Caruana Galizian murhasta äskettäin selvinneiden seikkojen valossa (P9_TA(2019)0103), 16. tammikuuta 2020 annettu päätöslauselma käynnissä olevista SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan mukaisista Puolaa ja Unkaria koskevista kuulemisista (P9_TA(2020)0014) ja 17. huhtikuuta 2020 annettu päätöslauselma EU:n yhteensovitetuista toimista covid-19-pandemian ja sen seurausten torjumiseksi (P9_TA(2020)0054).

⁷³ LIBE-valiokunnan demokratiaa, oikeusvaltion periaatetta ja perusoikeuksia käsittelevä seurantaryhmä. Ryhmä seuraa demokratiaan, oikeusvaltioon ja perusoikeuksiin kohdistuvia uhkia sekä korruptiontorjuntaa kaikissa EU:n jäsenvaltioissa. Sen tehtävänä on laatia LIBE-valiokunnalle ehdotuksia erityisistä toimista, kuten sidosryhmien kanssa järjestettävistä kokouksista, kuulemisista ja tutustumismatkoista, sekä tehdä päätöslauselma- ja mietintöehdotuksia koskevia esityksiä.

⁷⁴ Saksan puheenjohtajakauden ohjelma, s. 20.

sidosryhmien kanssa. Seuraavan kertomuksen laatimista varten jäsenvaltioita pyydetään toimittamaan omat panoksensa vuoden 2021 alkupuolella, minkä jälkeen kaikkiin jäsenvaltioihin tehdään maavierailu kevään kuluessa. Samalla pyritään edistämään oikeusvaltioperiaatteen mukaisia uudistuksia EU:n rahoituksen ja asiantuntemuksen avulla. Komissio on jo vuodesta 2017 toteuttanut ohjelmaa, jonka puitteissa jäsenvaltioille annetaan teknistä tukea myös oikeusvaltiota koskevien uudistusten toteuttamisessa⁷⁵. Tämä voi tarkoittaa esimerkiksi asiantuntija- ja tiedonhankintamatkoja, hyvien käytäntöjen ja diagnostisten analyysien jakamista sekä kohdennettujen ratkaisujen laatimista ja toteuttamista tilanteen korjaamiseksi. Tukea voidaan myöntää myös muista komission ohjelmista, kuten oikeusalan ohjelmista tai kansalaisten, tasa-arvon, perusoikeuksien ja arvojen ohjelmasta sekä sisäisen turvallisuuden rahastosta (poliisiyhteistyö), esimerkiksi kansalaisyhteiskunnalle ja muille sidosryhmille tarkoitettujen ehdotuspyyntöjen muodossa. Oikeuslaitosta ja korruptiontorjuntaa koskevat uudistukset voivat vaikuttaa merkittävästi liiketoimintaympäristöön, kuten talouspolitiikan eurooppalaisen ohjausjakson yhteydessä on usein korostettu. Siksi jäsenvaltioiden olisi harkittava sellaisten toteuttamista, kun ne laativat kansallisia elpymis- ja palautumissuunnitelmiaan.

Oikeusvaltiomekanismin lisäksi EU:lla on käytössä erilaisia välineitä eri tilanteisiin. Julkisessa keskustelussa niistä mainitaan useimmin Euroopan unionista tehdyn sopimuksen 7 artikla. Siinä vahvistetaan perussopimukseen perustuva menettely, jonka avulla voidaan puuttua EU:n perusarvoihin jäsenvaltioissa kohdistuviin riskeihin ja viime kädessä määrätä jäsenvaltiolle kaikkein vakavimman poliittisen seuraamuksen eli äänioikeuden pidättämisen neuvostossa. Menettelyä ei ollut käytetty koskaan ennen vuotta 2017. Joulukuussa 2017 komissio aloitti Puolaa koskevan menettelyn ja syyskuussa 2018 Euroopan parlamentti aloitti Unkaria koskevan menettelyn. Nämä menettelyt ovat edelleen vireillä neuvostossa, missä on järjestetty kuulemisia ja päivitetty tilannetta mainituissa jäsenvaltioissa⁷⁶. Valtaosa havaituista haasteista on kuitenkin edelleen ratkaisematta. Komissio kehottaa asianomaisia jäsenvaltioita ja neuvostoa nopeuttamaan menettelyjen yhteydessä esiin tulleiden ongelmien korjaamista ja etsimään ratkaisuja, joiden avulla voidaan suojella oikeusvaltioperiaatetta ja kaikkien jäsenvaltioiden yhteisiä arvoja. Komissio on sitoutunut tukemaan neuvostoa 7 artiklan mukaisten menettelyjen jatkamisessa siihen asti, että käsiteltäviin ongelmiin löydetään ratkaisu.

Myös EU:n tuomioistuimella on keskeinen rooli oikeusvaltion ylläpitämisessä tähän aiheeseen liittyvän kehittyvän oikeuskäytäntönsä vuoksi. Jos oikeusvaltioperiaatteen noudattamisessa ilmenevät puutteet loukkaavat unionin oikeutta, komissio noudattaa rikkomusmenettelyssä tuomioistuimen oikeuskäytäntöön perustuvaa strategista lähestymistapaa. Rikkomusmenettelyssä käsitellään tarkoin määriteltäviä ongelmia, jotka liittyvät unionin oikeuden noudattamatta jättämiseen. Komissio on sitoutunut käyttämään kaikilta osin toimivaltaansa perussopimusten valvojana varmistaa, että oikeusvaltioperiaatetta koskevia unionin oikeuden vaatimuksia noudatetaan. Se on nostanut EU:n tuomioistuimessa useita kanteita oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen liittyvissä asioissa, ja myös kansalliset tuomioistuimet ovat pyytäneet tuomioistuimelta ennakkoratkaisuja useissa unionin oikeuden tulkintaa koskevissa tapauksissa. Vuosina 2019

⁷⁵ Rakenneuudistusten tukiohjelma, joka vuonna 2021 korvataan teknisen tuen välineellä, ei edellytä yhteisrahoitusta.

⁷⁶ Vuonna 2019 järjestettiin SEU-sopimuksen 7 artikla 1 kohdan nojalla kaksi kuulemistä ja päivitettiin kahdesti tilannetta Unkarissa, minkä lisäksi Puolan tilannetta päivitettiin viidesti. Vuonna 2020 sekä Unkarin että Puolan tilannetta päivitettiin kerran, mutta kuulemisia SEU-sopimuksen 7 artiklan 1 kohdan nojalla ei järjestetty.

ja 2020 tuomioistuin antoi merkittävää oikeusvaltioperiaatteeseen liittyvää oikeuskäytäntöä. Se muun muassa vahvisti ja selvensi edelleen tehokkaan oikeussuojan periaatetta ja oikeutta tehokkaisiin oikeussuojakeinoihin⁷⁷. Tämän oikeuskäytännön odotetaan edelleen täydentyvän tulevana kuukausina ja vuosina, sillä vireillä on useita merkittäviä oikeusvaltioperiaatteeseen liittyviä rikkomusmenettelyjä ja ennakkoratkaisupyyntöjä.

Eurooppa-neuvosto muistutti 17.–21. heinäkuuta 2020 pidetyn kokouksensa päätelmissä oikeusvaltioperiaatteen ja EU:n perusarvojen noudattamisen tärkeydestä unionin talousarvion kannalta. Eurooppa-neuvosto muistutti, että on tärkeää suojella unionin talousarviota SEU-sopimuksen 2 artiklassa vahvistettujen arvojen mukaisesti, ja kannatti ehdollisuusjärjestelmän käyttöönottoa ja toimenpiteitä rikkomistapauksissa. Eurooppa-neuvoston sitoutumisen myötä olisi voitava hyväksyä nopeasti Euroopan parlamentin ja neuvoston käsiteltävänä oleva komission ehdotus *unionin talousarvion suojaamisesta tilanteissa, joissa oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jäsenvaltioissa kohdistuu yleisiä puutteita*⁷⁸. Ehdotuksen tarkoituksena on suojata unionin talousarviota tilanteissa, joissa unionin taloudelliset edut saattavat vaarantua oikeusvaltioperiaatteen noudattamiseen jossakin jäsenvaltiossa kohdistuvien yleisten puutteiden seurauksena.

4. Päätelmät ja seuraavat vaiheet

Puheenjohtaja Ursula von der Leyen kehotti heinäkuussa 2019 Euroopan parlamenttia, neuvostoa ja jäsenvaltioita sitoutumaan oikeusvaltiota koskevaan yhteistyöprosessiin eli uuteen oikeusvaltiomekanismiin, jossa kaikki jäsenvaltiot ja EU:n toimielimet osallistuvat ongelmien ratkaisemiseen ennaltaehkäisevästi.

Tämä ensimmäinen oikeusvaltiokertomus perustuu komission ja jäsenvaltioiden väliseen uuteen vuoropuheluun, jonka pohjalta kaikista jäsenvaltioista on laadittu maakohtainen analyysi. Oikeusvaltiokertomus on merkittävä askel, joka vahvistaa oikeusvaltioperiaatetta koskevaa yhteisymmärrystä EU:ssa ja lisää keskinäistä luottamusta. Komissio pitää tervetulleena avointa vuoropuhelua kaikkien jäsenvaltioiden kanssa ja niiden sitoutumista maakohtaisen analyysin valmisteleminen. Tämä on osoitus paitsi siitä, että oikeusvaltioperiaate on tärkeä kaikille jäsenvaltioille, myös niiden sitoutumisesta eurooppalaiseen prosessiin. Komissio katsoo, että prosessi auttaa ehkäisemään oikeusvaltioon liittyvien ongelmien syntymistä tai syvenemistä ja edistää lisäksi vahvan poliittisen ja oikeudellisen oikeusvaltiokulttuurin kehittymistä kaikkialla EU:ssa. Oikeusvaltiomekanismi voi nyt toimia keskeisenä osana EU:n oikeusvaltiovälineistöä.

Kertomuksessa tarkastellaan oikeusvaltiokehitystä jäsenvaltioissa. Siinä korostetaan, että monilla jäsenvaltioilla on korkeatasoiset oikeusvaltionormit ja että myös muualla maailmassa tunnustetaan niiden edustavan parhaita käytäntöjä oikeusvaltioon liittyvien keskeisten periaatteiden soveltamisessa. Toisaalta kertomuksessa tarkastellaan myös merkittäviä haasteita, kun tuomioistuinten riippumattomuuteen kohdistuu paineita, kun järjestelmät eivät ole onnistuneet torjumaan korruptiota, kun tiedotusvälineiden moniarviosuuteen ja vapauteen kohdistuvat uhkat vaarantavat demokraattisen vastuuvollisuuden, tai kun toimivan järjestelmän kannalta välttämättömään hallitusjärjestelmien osien keskinäiseen valvontajärjestelmään kohdistuu haasteita. Komissio pitää rohkaisevana sitä, että kaikki jäsenvaltiot ovat tehneet yhteistyötä kertomuksen valmistelussa ja kehottaa niitä jatkamaan tätä yhteistyötä myös sen jatkotoimien yhteydessä.

⁷⁷ Sellaisina kuin ne taataan SEU-sopimuksen 19 artiklan 1 kohdassa ja Euroopan unionin perusoikeuskirjan 47 artiklassa.

⁷⁸ COM(2018) 324.

Komissio odottaa oikeusvaltiokysymyksiin liittyvää näkemysten vaihtoa Euroopan parlamentin ja neuvoston kanssa ja katsoo, että kertomus tarjoaa vankan pohjan toimielinten yhteiselle työskentelylle näiden asioiden parissa. Komissio kehottaa myös kansallisia parlamentteja ja jäsenvaltioiden viranomaisia keskustelemaan tästä kertomuksesta ja sen maakohtaisista arvioinneista sekä tukeutumaan toisiinsa, kannustaen uudistusten jatkamiseen ja tunnustaen eurooppalaisen yhteisvastuun. Myös se, että kertomuksen laatimiseen on jäsenvaltioiden viranomaisten lisäksi osallistunut laaja kirjo erilaisia kansallisia toimijoita, on osoitus siitä, että oikeusvaltiota koskevalle kansalliselle keskustelulle on tarvetta.

Tämä ensimmäinen oikeusvaltiokertomus muodostaa perustan uudelle dynaamiselle prosessille, jossa käydään jatkuvaa vuoropuhelua jäsenvaltioiden, Euroopan parlamentin ja kansallisten parlamenttien sekä muiden sidosryhmien kesken sekä jäsenvaltioiden että unionin tasolla. Komissio ryhtyy nyt valmistelemaan vuoden 2021 oikeusvaltiokertomusta oikeusvaltiomekanismin ensimmäisen toimintavuoden aikana saatujen kokemusten pohjalta ja vie näin eteenpäin myönteistä henkeä oikeusvaltioperiaatteen vahvistamiseksi demokratioissamme. Paremmiin välineisiin eurooppalaisten on helpompi vastata ennennäkemättömän talous-, ilmasto- ja terveyskriisin tuomiin haasteisiin yhteisiä periaatteitamme ja arvojamme kaikilta osin kunnioittaen.